

TITEL: ONDERZOEK NAAR KINDEROPVANG VOOR BABY'S EN PEUTERS EN TEWERKSTELLING IN VLAANDEREN

Auteur(s): Kathy Goffin, Daphné Valsamis, Marieke Carpentier (IDEA Consult), Kristof Faes, Nick Verhaeghe (HIVA KULeuven)

1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Dit onderzoek bracht diepgaand inzicht in de link tussen kinderopvang en tewerkstelling van de ouders, door het gebruik en de kenmerken van het gebruik van formele en informele kinderopvang, de profielen van de verschillende type gebruikers, alsook hun tewerkstelling en de impact van de geboorte op de tewerkstelling, in kaart te brengen. Ook werden de stimulansen en drempels voor het gebruik van kinderopvang en de ondervonden en verwachte impact van kinderopvang beschreven.

We leerden dat er een belangrijke link bestaat tussen het gebruik van formele kinderopvang en de tewerkstelling van de ouders, die zich onder andere toont in de reden om beroep te doen op formele kinderopvang (tewerkstelling is dé prioritaire reden) en naar voor komt uit de analyse van de socio-economische positie van de ouders die wel en geen beroep doen op formele kinderopvang. De link tussen het gebruik van kinderopvang en tewerkstelling is bovendien voornamelijk zichtbaar bij moeders, meer dan bij de vaders, waardoor formele kinderopvang bijdraagt aan de gendergelijkheid op onze arbeidsmarkt.

Wel toont zich een grote sociale kloof tussen gebruikers en niet-gebruikers van formele kinderopvang, die aantoont dat knelpunten in de toegankelijkheid van formele kinderopvang voor bepaalde gezinnen blijven bestaan. Niet alle ouders hebben een tewerkstelling die het mogelijk maakt om de tewerkstelling te combineren met formele kinderopvang (bv. flexibiliteit in de werkuren, geen vroege of late uren of geen weekendwerk, een stabiele werksituatie, mogelijkheid om deeltijds te werken, ...) en/of kunnen aanvullend terugvallen op informele kinderopvang. Uit de bevraging van niet-gebruikers van formele kinderopvang komen diverse drempels voor het gebruik van formele kinderopvang naar voor: een beperkt vertrouwen in de kwaliteit van de kinderopvang, een te hoge (gepercipieerde) kostprijs, beperkte beschikbaarheid van (inkomensgerelateerde) opvangplaatsen, onvoldoende flexibiliteit in de opvanguren of in de termijn waarop men een opvangplaats dient te reserveren, of onvoldoende ruime openingstijden. Het onderzoek toont aan dat het wegnemen van deze drempels een belangrijke impact kan hebben op de Vlaamse arbeidsmarkt.

Key words:

Formele kinderopvang, informele kinderopvang, tewerkstelling, gendergelijkheid, Vlaamse arbeidsmarkt

2. Doelen van het onderzoek

De doelstellingen van het onderzoek zijn de volgende:

- Het in kaart brengen van het profiel van gebruikers en van niet-gebruikers van kinderopvang in Vlaanderen op basis van databankanalyse,
- Het in kaart brengen van de drempels bij niet-gebruikers van kinderopvang met bijzondere focus op de kwetsbare doelgroep van personen in kansarmoede,
- Inzicht verwerven inzake de impact van het gebruik van kinderopvang op de werk- en inkomenssituatie van gezinnen in Vlaanderen,
- Exploreren van potentiële financiële en niet-financiële terugverdieneffecten van kinderopvang in Vlaanderen.

Verduidelijking van kernbegrippen

Kinderopvang: Opvang die door iemand anders dan de ouders of inwonende familieleden wordt opgenomen. Het gaat om opvang die men nodig heeft omdat men werk heeft of zoekt, een opleiding volgt, ... en niet de opvang die men nodig heeft voor een avondje uit (een babysit, ...).

Formele kinderopvang: georganiseerde opvang zoals een onthaalouder, crèche of kinderdagverblijf voor niet-schoolgaande kinderen tussen 0 en 3 jaar.

Informele kinderopvang: opvang door grootouders, familie, vrienden of kennissen, au pair, ... voor niet-schoolgaande kinderen tussen 0 en 3 jaar.

Gebruikers van formele kinderopvang: Ouders die beroep doen op formele kinderopvang voor hun niet-schoolgaande kinderen tussen 0 en 3 jaar. Deze werden als volgt afgebakend:

- In de enquête: Ouders die bij de vraag 'Maak je voor jouw niet-schoolgaand(e) kind/deze kinderen tussen 0 en 3 jaar momenteel gebruik van formele en/of informele kinderopvang?' aangaven gebruik te maken van formele kinderopvang.
- In de administratieve data: (Ouders van) kinderen ouder dan 3.5 maand op 01/01/2019 EN jonger dan 2.5 jaar op 31/12/2019 waarvoor in de vier kwartalen van 2019 opvangdagen werden geregistreerd.

Niet-gebruikers van formele kinderopvang: Ouders die geen beroep doen op formele kinderopvang voor hun niet-schoolgaande kinderen tussen 0 en 3 jaar.

- In de enquête: Ouders die bij de vraag 'Maak je voor jouw niet-schoolgaand(e) kind/deze kinderen tussen 0 en 3 jaar momenteel gebruik van formele en/of informele kinderopvang?' aangaven geen gebruik te maken van formele kinderopvang.
- In de administratieve data: (Ouders van) kinderen tussen 3.5 maand en 2.5 jaar oud in 2019 EN waarbij 0 opvangdagen in 2019 werden geregistreerd.

Partiële gebruikers van formele kinderopvang: In de administratieve data werden partiële gebruikers van formele kinderopvang afgebakend als (ouders van) kinderen ouder dan 3.5 maand op 01/01/2019 EN jonger dan 2.5 jaar op 31/12/2019 EN waarvoor meer dan 0 opvangdagen in 2019 werden geregistreerd maar waarvoor niet in elk kwartaal van 2019 opvangprestaties werden geregistreerd.

3. Methoden en data

Om de doelstellingen van het onderzoek te volbrengen, werden diverse onderzoeksmethoden ingezet.

- **Deskstudie:** Een analyse van zowel peer-reviewed wetenschappelijke literatuur als van andere schriftelijke bronnen, de zogenaamde grijze literatuur (bv. rapporten, beleidsteksten, nota's).
- **Verkennde interviews:** Drie verkennde (groeps)interviews met sleutelactoren in het domein kinderopvang, met name vertegenwoordigers van het Departement WSE, Opgroeien en de Gezinsbond.
- **Analyse administratieve gegevens:** Analyse van administratieve data, waarvoor data uit volgende bestaande administratieve databanken werd gekoppeld:
 - Datawarehouse Agentschap Opgroeien;
 - Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ).De studiebevolking omvatte kinderen tussen 3,5 en 30 maanden dewelke al dan niet gebruik maakten van formele kinderopvang in de periode 1/1/2019 tot 31/12/2019. Er werd gebruik gemaakt van een retrospectief longitudinaal design waarbij op verschillende meetmomenten informatie werd verzameld met betrekking tot het gebruik van formele kinderopvang en werk en inkomen van moeder en inwonende partner. Er werden beschrijvende analyses uitgevoerd op de data.
- **Online enquête:** Er werd een enquête bij zowel gebruikers als niet-gebruikers van formele kinderopvang georganiseerd. De enquête werd verspreid via een uitnodigingsmail naar een steekproef van 26.668 ouders van kinderen tussen 3 en 30 maanden, die met een e-mailadres bekend zijn bij Opgroeien, waarvoor een dienstverlening in het Nederlands, Frans of Engels is aangegeven, en waarvoor geen discretievereiste bestaat met betrekking tot het doorgeven van informatie. Deze 26.668 contactpersonen bestonden uit 13.625 gebruikers van formele kinderopvang, en 13.043 niet-gebruikers van formele kinderopvang, volgens de gegevens van Opgroeien. De groep niet-gebruikers werd bewust oververtegenwoordigd, omdat de responsgraad bij deze groep lager ligt. 4.322 respondenten vulden de enquête in, waarvan 4.014 (of 93%) de enquête volledig beantwoordden.
- **Telefonische diepte-interviews:** Bijkomend aan de enquête bij gebruikers en niet-gebruikers van kinderopvang, werden 14 telefonische diepte-interviews met niet-gebruikers met positieve kansarmoede-index uitgevoerd. Deze telefonische interviews waren gericht op deze doelgroep die we via de online enquête onvoldoende konden bereiken. De profielen werden uit de bruto steekproef voor de enquête gerekruteerd.

Methodologische toelichting

De enquête bij gebruikers en niet-gebruikers van formele kinderopvang kende een benedengemiddeld bereik bij gezinnen met een positieve score op de kansarmoede-index, alsook moeders met een niet-Belgische geboortenationaliteit en die een andere taal dan het Nederlands spreken. De ondervertegenwoordiging van deze doelgroep in de enquête werd verwacht. Deze doelgroep is niet gemakkelijk te bereiken via online enquêtes. Binnen het kader en budget van deze onderzoeksopdracht werd beslist om dit op te vangen door 14 bijkomende telefonische diepte-interviews met gezinnen in kansarmoede. Er werd beslist om de enquêtedata niet te wegen, ook niet naar kansarmoede. Concreet zou dit betekenen dat de antwoorden van de gezinnen in kansarmoede die we wel bereikten, 2,7 keer zouden tellen – een erg hoge wegingsfactor. Omdat heel wat vragen (zeker over de link tussen kinderopvang en tewerkstelling) slechts aan een subgroep van de steekproef werden gesteld en dus een relatief lage n hebben, zou dit de nauwkeurigheid van de resultaten negatief beïnvloeden.

4. Bevindingen

Belangrijke link tussen het gebruik van formele kinderopvang en tewerkstelling van de ouders

Het onderzoek toonde de belangrijke link tussen het gebruik van formele kinderopvang en de tewerkstelling van de ouders aan. 95,5% van de gebruikers van formele kinderopvang geeft aan dat zij in eerste instantie beroep doen op dit aanbod omdat zij (en/of hun partner) werken. Dit toont zich ook in de socio-economische positie van gebruikers van formele kinderopvang. 65% van de gebruikers van kinderopvang zijn tweeverdienersgezinnen (vs. slechts 23,6% van de niet-gebruikers en 27,6% van de partiële gebruikers). Werkende moeders die gebruik maken van formele kinderopvang werken vaker voltijds (37,3%) dan werkende moeders die geen beroep doen op formele kinderopvang (28,1%). Moeders die intensief gebruikmaken van formele kinderopvang werken bovendien ook relatief vaker voltijds (41,7% indien partner gekend, 39,3% indien partner niet gekend) dan werkende moeders die er minder intensief gebruik van maken (30,3% indien partner gekend, 31,7% indien partner niet gekend).

Dezelfde tendens toont zich wanneer we de impact van de geboorte op de tewerkstelling van gebruikers en niet-gebruikers van kinderopvang nader analyseren. Gebruikers van formele kinderopvang verminderen minder vaak hun werkuren omwille van de geboorte van hun kind dan niet-gebruikers van formele kinderopvang. Het gebruik van formele kinderopvang gaat daarnaast gepaard met een minder sterke daling in het gemiddeld gezinsinkomen na de geboorte van een kind dan bij gezinnen die geen gebruik maken van formele kinderopvang – al worden de kinderopvangkosten voor gezinnen die gebruik maken van kinderopvang hier nog niet afgetrokken.

Tot slot geeft de grote meerderheid van de gebruikers van formele kinderopvang aan dat zij dankzij formele kinderopvang kunnen gaan werken, meer dan de helft van de gebruikers geeft aan dat zij hun carrière beter kunnen uitbouwen, en bijna de helft dat zij meer uren kunnen gaan werken.

Formele kinderopvang leidt tot meer gendergelijkheid op de arbeidsmarkt

De impact van kinderopvang op de tewerkstelling van de ouders manifesteert zich voornamelijk bij de moeders. Kinderopvang draagt zo bij aan meer gendergelijkheid op de arbeidsmarkt.

Gebruikers van formele kinderopvang zijn vaker werkend dan niet-gebruikers, maar het verschil in het aandeel werkenden is veel groter bij moeders dan bij hun partner. Gebruikers van formele kinderopvang werken vaker voltijds, en opnieuw is dat verschil veel groter bij moeders dan bij partners. De intensiteit van het gebruik van formele kinderopvang heeft vooral een positief verband met het aantal werkuren van de moeders, en niet van hun partners. De geboorte heeft ook een veel grotere impact op de werkuren van de moeder, en het al dan niet gebruik van kinderopvang zorgt er vooral voor dat moeders hun werkuren niet verminderen.

Daarnaast zijn vooral moeders die gebruik maken van formele kinderopvang ervan overtuigd dat zij dankzij de formele kinderopvang kunnen (blijven) werken en bij de niet-gebruikers van formele kinderopvang verwachten vooral de moeders dat zij door kinderopvang zouden kunnen werken, meer uren kunnen werken, en hun carrière beter zouden kunnen uitbouwen.

Bovenstaande toont tegelijk aan dat gendergelijkheid op de arbeidsmarkt nog niet gerealiseerd is: het zijn vooral moeders die hun tewerkstelling verminderen indien er geen gebruik wordt gemaakt van kinderopvang.

Kinderopvang als basisrecht, maar toch blijft een grote sociale kloof tussen gebruikers en niet-gebruikers van formele kinderopvang bestaan

Naast meer gendergelijkheid op de arbeidsmarkt, gaat kinderopvang ook ongelijkheid in de samenleving tegen en draagt het bij aan de bestrijding van armoede (Vandenbroeck et al. 2018, Hufkens et al. 2019). Er is echter een duidelijke sociale kloof tussen gebruikers en niet-gebruikers van formele kinderopvang, die aantoont dat knelpunten in de toegankelijkheid van formele kinderopvang voor bepaalde gezinnen blijven bestaan.

Gezinnen die gebruik maken van formele kinderopvang hebben een sterkere socio-economische positie. Het aantal kinderen dat in kansarmoede opgroeit, is vier keer zo groot onder zij die niet naar de kinderopvang gaan (26,3%) dan onder de kinderen die wel naar de formele kinderopvang gaan (6,5%). Dubbel zoveel moeders die gebruik maken van kinderopvang zijn hoogopgeleid dan het aandeel bij de moeders die geen gebruik maken van kinderopvang. Moeders die geen gebruik maken van kinderopvang hebben meer dan dubbel zo vaak een migratieachtergrond dan moeders die gebruik maken van formele kinderopvang. Gebruikers zijn vaker tweeverdienersgezinnen (65%) dan niet- of partiële gebruikers (respectievelijk 23,6% vs. 27,6%) en hebben gemiddeld een dubbel zo hoog inkomen dan niet-gebruikers van formele kinderopvang. Het gemiddeld maandelijks gezinsinkomen was voor de geboorte al bijna dubbel zo hoog bij de ouders die na de geboorte beroep zullen doen op formele kinderopvang, dan bij de ouders die na de geboorte geen beroep zullen doen op formele kinderopvang.

4. Bevindingen (vervolg)

Ten opzichte van kansrijkere gezinnen, wordt formele kinderopvang door economisch kwetsbare gezinnen vaker intensief gebruikt, mede doordat zij minder vaak kunnen terugvallen op informele kinderopvang

Ook binnen de groep gebruikers van formele kinderopvang een aantal verschillen naar voor in de profielen naargelang type gebruiker. Een analyse van de profielkenmerken van intensieve en niet-intensieve gebruikers enerzijds, en van gebruikers die uitsluitend beroep doen op formele kinderopvang en zij die formele en informele kinderopvang combineren anderzijds, toont dat minder kansrijke gezinnen relatief wat meer vertegenwoordigd zijn in de groep intensieve gebruikers en gebruikers van uitsluitend formele kinderopvang.

- Intensieve gebruikers van kinderopvang blijken iets vaker tot bepaalde doelgroepen te behoren (ze zijn vaker alleenstaand, vaker gezinnen met een migratieachtergrond, vaker zelfstandigen, in kansarmoede en niet hooggeschoold) dan zij die niet-intensief beroep doen op formele kinderopvang. Niet-intensieve gebruikers van kinderopvang zijn nog vaker tweeverdienersgezinnen (68,1%) dan intensieve gebruikers (63,0%). Hoewel intensieve gebruikers wat vaker tot bepaalde doelgroepen behoren, hebben intensieve gebruikers van kinderopvang gemiddeld wel een hoger gezinsinkomen dan niet-intensieve gebruikers, wellicht omdat deze gebruikers (en met name de moeders) vaker voltijds aan de slag zijn.
- Daarnaast zien we ook een aantal profielverschillen tussen de gebruikers die uitsluitend beroep doen op formele kinderopvang, en zij die beroep doen op zowel formele als informele kinderopvang. De ouders die uitsluitend beroep doen op formele kinderopvang zijn iets vaker alleenstaand, met een niet-Belgische geboortenationaliteit, en met een relatief lager scholingsniveau dan ouders die formele en informele kinderopvang combineren. Het verschil in gezinsinkomen tussen beide groepen is gering. Gezinnen die formele en informele kinderopvang combineren zijn iets vaker tweeverdienersgezinnen dan gezinnen die uitsluitend formele kinderopvang gebruiken. Wel werken gebruikers van zowel formele als informele kinderopvang en gebruikers van uitsluitend formele kinderopvang quasi even vaak voltijds.

We zien ook een overlap in beide groepen: niet-intensieve gebruikers van formele kinderopvang zijn vaker gebruikers die formele en informele kinderopvang combineren dan intensieve gebruikers van formele kinderopvang. Omgekeerd, gebruikers van uitsluitend formele kinderopvang doen intensiever beroep op deze opvang (en hebben dus ook hogere kosten) dan gebruikers die formele en informele kinderopvang combineren.

Gezinnen die niet in de mogelijkheid zijn om deeltijds te werken of om beroep te doen op informele kinderopvang, vallen vaker 'uit de boot'

Heel wat werkende ouders komen er niet met formele kinderopvang alleen. Dit zien we ook in de intensiteit van het gebruik van formele kinderopvang: slechts 27,4% van de gebruikers van formele kinderopvang doet voor meer dan 4 dagen per week beroep op deze opvang, 72,4% van de gebruikers doen het met minder. Zeker ouders met onregelmatige werkuren of ouders met beperkte financiële middelen – waarvoor formele kinderopvang (te) duur is – zijn genoodzaakt om ook oplossingen buiten de formele kinderopvang te zoeken.

- Eén oplossing is om beroep te doen op informele kinderopvang. Informele opvang is echter niet voor alle ouders voorhanden: gezinnen dienen al een sterk netwerk dichtbij huis te hebben om structureel op informele opvang beroep te kunnen doen. Uit de analyse van het profiel van gebruikers van zowel formele als informele kinderopvang, zien we dat hier vaak om 'kansrijkere' gezinnen gaat. De vraag stelt zich bovendien of informele kinderopvang - voornamelijk door grootouders - wel zo opportuun en houdbaar is. Loopbanen worden steeds langer. Nu zien we reeds dat 10% van de informele opvangs minder is gaan werken omwille van de geboorte van het kind. De trade-off tussen tewerkstelling van ouders versus die van grootouders wordt, gegeven de steeds langere loopbaan, mogelijks een groeiend gegeven.
- Een andere oplossing is om deeltijds te gaan werken (en dan is dat meestal de moeder). Maar ook deeltijds werken is niet voor iedereen een mogelijkheid. Zo is het niet voor alle gezinnen financieel haalbaar om deeltijds te werken (denk bv. aan alleenstaande ouders) of kunnen niet alle moeders aan de slag in een job die deeltijdse tewerkstelling toelaat.

Zelfs indien ouders werken (of dat zouden willen), is formele kinderopvang dus niet voor iedereen een oplossing. Zo zien we dat werkende gebruikers van kinderopvang vaker een vast contract hebben, vaker in de mogelijkheid zijn om thuis te werken, en minder vaak moeilijke werkuren hebben (nachtwerk, weekendwerk, of vroege en late uren) dan werkende niet-gebruikers. Voor heel wat gezinnen is de drempel naar het gebruik van formele kinderopvang dan ook groter dan voor anderen. Gezinnen die niet in de mogelijkheid zijn om deeltijds te werken of om beroep te doen op informele kinderopvang, zijn uitsluitend op formele kinderopvang aangewezen. Voor gezinnen met financiële drempels, met onstabiele werksituatie (bv. korte contracten) of onregelmatige uren, kan de stap naar het (voltijds) gebruik van formele kinderopvang dan ook te groot zijn.

4. Bevindingen (vervolg)

Een aanzienlijke groep niet-gebruikers doen geen beroep op formele kinderopvang omdat ze zelf tijd hebben om voor het kind te zorgen

Het onderzoek schuift diverse drempels naar voor die maken dat ouders geen beroep doen op kinderopvang. Zo is er een aanzienlijke groep niet-gebruikers voor wie het (deels) een evidente keuze is om geen beroep te doen op formele kinderopvang, nl. omdat ze zelf tijd hebben om voor het kind te zorgen (35,3%) of omdat ze gebruik kunnen maken van informele kinderopvang (33,1%). 57,9% van de niet-gebruikers heeft minstens één van beide redenen aangeduid. Van de niet-gebruikers die aangeven dat ze zelf tijd hebben om voor het kind te zorgen, is meer dan de helft niet aan het werk of is het werk tijdelijk volledig onderbroken. Daarnaast blijkt uit de analyse van de impact van de geboorte op de tewerkstelling van de ouders, dat meer dan de helft van de niet-werkende ouders die geen beroep doen op formele kinderopvang, ook voor de geboorte niet aan het werk was. Dat sluit natuurlijk niet uit dat toegankelijke kinderopvang ook voor deze ouders zou kunnen betekenen dat zij alsnog aan het werk gaan (of stappen richting een tewerkstelling kunnen ondernemen).

Een beperkt vertrouwen in de kwaliteit van formele kinderopvang, is een andere belangrijke drempel

Naast een 'evidente' keuze, is het voor een aanzienlijke groep (ook) een 'bewuste' keuze om geen beroep te doen op formele kinderopvang. 44% van de niet-gebruikers verkiest geen gebruik te maken van formele kinderopvang omdat ze het beter vinden voor het kind om er zelf voor te zorgen. Daarnaast geeft 21% van de niet-gebruikers aan dat ze het beter vinden voor het kind om gebruik te maken van informele opvang. 55% heeft minstens één van beide keuzes aangeduid. Naast de overtuiging dat dit beter is voor de ontwikkeling van het kind, speelt een beperkt vertrouwen in de kwaliteit van formele kinderopvang voor een deel van deze ouders een belangrijke rol. Het beperkt aantal begeleiders per kind, beperkt vertrouwen in de kwaliteit van de begeleiding, en/of onvoldoende aandacht of verzorging komen dan naar voor. In de telefonische interviews met kansarme niet-gebruikers werd aangehaald dat ze veel negatieve verhalen horen of lezen over kinderopvang.

Ook externe drempels zoals een te hoge (gepercipieerde) kostprijs, beperkte beschikbaarheid, of opvang die niet aangepast is aan de noden beperken de toegang tot formele kinderopvang

Tot slot is er een groep die botst op externe drempels zoals een te hoge kostprijs, beperkte beschikbaarheid, of opvang die niet aangepast is aan de noden. 21% van de niet-gebruikers geeft aan dat formele kinderopvang te duur is. 16% van de niet-gebruikers geeft aan dat ze geen beschikbare formele opvangplaats hebben gevonden. In de telefonische interviews met kansarme niet-gebruikers werd aangehaald dat men niet op de hoogte was dat men zo vroeg een kinderopvangplaats moest reserveren. En 13% geeft aan dat ze geen geschikte kinderopvangplaats hebben gevonden. Beperkte flexibiliteit is hierbij belangrijk. Het gaat om ouders met atypische werkuren, maar ook ouders die geen stabiele werksituatie hebben en op kortere termijn een kinderopvangplaats zouden moeten kunnen reserveren. Kinderopvang zou ouders niet alleen toelaten om te werken, maar in theorie ook om werk te zoeken of een opleiding te volgen. Hoewel enkele subsidies voor kinderopvangplaatsen zich specifiek richten op ruimere openingsuren of voor dringende kinderopvang, blijkt het in de huidige organisatie van het kinderopvangaanbod in Vlaanderen in de praktijk beperkt mogelijk.

Ook onder de huidige gebruikers spelen een aantal drempels die maken dat zij niet méér gebruik maken van formele kinderopvang. De belangrijkste blijken daarbij de beperkte openingsuren en de hoge kostprijs van kinderopvang. Deze drempels leiden ertoe dat ouders oplossingen zoeken in de informele kinderopvang (als deze beschikbaar is) of dat moeders deeltijds aan de slag gaan (als dat mogelijk is).

Bevindingen (vervolg)

Drempels wegnemen voor het gebruik van formele kinderopvang kan een belangrijke impact hebben op de Vlaamse arbeidsmarkt

In deze studie hebben we vastgesteld dat 16,1% van de huidige gebruikers van formele kinderopvang - onder bepaalde voorwaarden - méér gebruik zouden kunnen maken van formele kinderopvang. Het gaat om gemiddeld 11 uren extra kinderopvang per week. De voorwaarden waaronder deze huidige gebruikers meer beroep zouden gaan doen op formele kinderopvang zijn voornamelijk ruimere openingstijden en een lagere kostprijs.

Wat de niet-gebruikers van kinderopvang betreft, is ongeveer de helft onder hen niet te overtuigen om kinderopvang te gaan gebruiken. 22,3% huidige niet-gebruikers zou er onder bepaalde voorwaarden echter wel beroep op doen, voor gemiddeld 22,4 uur per week. De voorwaarden waaronder de niet-gebruikers open staan voor formele kinderopvang zijn enerzijds het wegnemen van externe drempels: voor 29,2% van hen gaat het voornamelijk om beschikbaarheid van een opvangplaats, 14,6% om de kostprijs, 13,0% wil flexibel een plaats kunnen aanvragen en annuleren en 11,9% heeft voornamelijk nood aan kinderopvang buiten de normale werkuren. Maar anderzijds is ook de hoge kwaliteit van de formele kinderopvang een belangrijke voorwaarde om niet-gebruikers te overtuigen: voor 20,0% van de niet-gebruikers die onder bepaalde voorwaarden zouden openstaan voor kinderopvang, is de hoge kwaliteit de belangrijkste voorwaarde.

Uit de studie blijkt dat extra gebruik van formele kinderopvang ertoe zou leiden dat huidige gebruikers meer uren zouden werken of dat niet gebruikers zouden starten te werken. Zo geven 41% van de moeders en 21% van de vaders die momenteel beroep doen op formele kinderopvang en er onder bepaalde voorwaarden nog meer gebruik van zouden maken aan dat ze daardoor gemiddeld 9,1 uren voor de moeders en 8,7 uren voor de vaders extra per week zouden gaan werken. 18% van de moeders die nog geen beroep doen op formele kinderopvang maar er onder bepaalde voorwaarden wel gebruik van zouden maken, zouden hierdoor (terug) beginnen werken. Ook geven 29% van deze moeders en 11% van deze vaders aan dat ze meer uren zouden werken. Gemiddeld gaat het om 19,5 uren extra werk per week voor de moeders (dus meer dan 2,5 dagen extra per week) en 16,3 uren voor de vaders (dus meer dan 2 dagen extra werk per week). Logischerwijze zou de impact op de tewerkstelling dus groter zijn voor de niet-gebruikers van formele kinderopvang die er onder bepaalde voorwaarden wel beroep op zouden doen, dan voor gebruikers die er meer op beroep zouden doen.

Deze extra tewerkstelling verbonden aan additionele formele kinderopvang leidt tot een aantal terugverdieneffecten voor de overheid. Voor de groep potentiële nieuwe gebruikers van formele kinderopvang die hierdoor zouden beginnen werken, leidt deze tewerkstelling tot een daling van de uitbetaalde uitkeringen, namelijk werkloosheids- en andere uitkeringen, voor de potentiële gebruikers die uitkeringsgerechtigd zijn. Daarnaast zou voor zowel de groep gebruikers als niet-gebruikers van formele kinderopvang het (extra) gebruik van formele kinderopvang leiden tot meer werkuren en dus additionele inkomens voor de gezinnen. De grote verschillen in inkomens tussen de groep gebruikers en niet gebruikers van formele kinderopvang werd in het kader van deze studie ook aangetoond. De hogere inkomens ten gevolge van additionele werkuren leiden op hun beurt tot extra sociale bijdragen en persoonsbelastingen voor de overheid.

Op basis van deze gegevens kan men dus verwachten dat het wegnemen van drempels voor het gebruik van formele kinderopvang een belangrijke impact zouden hebben op de tewerkstelling van gebruikers en niet-gebruikers van kinderopvang. In een periode van grote krapte van arbeidskrachten is dit effect voor de Vlaamse arbeidsmarkt niet te onderschatten. De additionele sociale bijdragen en persoonsbelastingen uit hogere inkomens zullen wellicht tot de grootste terugverdieneffecten leiden, meer dan de vermindering van uitkeringen gezien een groot aandeel niet-gebruikers geen uitkeringen verkrijgt. Daartegenover houden bijkomende kinderopvangplaatsen een bijkomende kost in voor de overheid.

Tot slot is het belangrijk om te wijzen op de mogelijke terugverdieneffecten van kinderopvang ten gevolge van de sociale en pedagogische functie van kinderopvang. Deze effecten zijn echter nog moeilijker te modeleren maar dienen zeker ook meegenomen te worden in de lessen voor het beleid.

5. Beleidsimplicaties

Drempels wegwerken voor niet-gebruikers met een gebrek aan vertrouwen in de kwaliteit of waarvoor het kinderopvangaanbod niet aangepast is aan de noden

Gezien de belangrijke link tussen kinderopvang en tewerkstelling, maar ook de impact op de gendergelijkheid op de arbeidsmarkt én op de gelijke kansen in onze samenleving, is het belangrijk om drempels voor formele kinderopvang weg te werken. Er zijn echter diverse groepen te onderscheiden die beperkt gebruik maken van kinderopvang, die gekenmerkt worden door verschillende type drempels voor het gebruik van kinderopvang. Voor het beleid is het belangrijk om de inspanningen om de drempels weg te werken doordacht te richten op de doelgroep die als prioritair wordt gezien.

- Inspanningen zouden zich kunnen richten op huidige niet-intensieve gebruikers van formele kinderopvang. Deze gebruikers doen immers vaker beroep op informele kinderopvang (en is dit houdbaar?) of gaan deeltijds werken (en dat zijn doorgaans de moeders). De inspanningen zouden zich dan voornamelijk moeten richten op het beschikbaar maken van kinderopvang buiten de normale werkuren en op het verlagen van de kostprijs van kinderopvang. Wel zien we dat deze profielen die minder intensief beroep doen op kinderopvang doorgaans kansrijk zijn. Ook is de onvervulde behoefte en de potentiële impact van het verhogen van het gebruik van formele kinderopvang op de tewerkstelling van deze ouders minder groot dan bij het overtuigen van huidige niet-gebruikers van formele kinderopvang. Het gebruik van informele kinderopvang en deeltijdse tewerkstelling is voor deze ouders dan ook vaak een bewuste en geprefereerde keuze.
- Bij de niet-gebruikers is de onvervulde behoefte en de potentiële impact op de tewerkstelling groter. Ook zijn niet-gebruikers vaker kansarm dan gebruikers van formele kinderopvang en kan de sociale functie van kinderopvang bij deze groep de grootste meerwaarde bieden. Onder de niet-gebruikers zijn er twee groepen te onderscheiden:
 - Er is een groep die in meer of mindere mate 'bewust' kiest om geen beroep te doen op formele kinderopvang. Ze zijn niet overtuigd van de kwaliteit van formele kinderopvang. Ook zien we dat een heel aandeel van de niet-gebruikers niet overtuigd is van de meerwaarde van formele kinderopvang op de ontwikkeling van het kind, terwijl dit bij de huidige gebruikers net wel erg hoog scoort. De inspanningen zouden zich vooral moeten richten op het versterken van de kwaliteit van formele kinderopvang en het vertrouwen van de ouders in de kwaliteit van de kinderopvang, alsook het geloof in de meerwaarde voor de ontwikkeling van het kind versterken.
 - Daarnaast is er een groep niet-gebruikers die vooral gehinderd worden door externe drempels. Deze groep zou openstaan voor kinderopvang, maar botst op drempels zoals een te hoge (gepercipieerde) prijs of beperkte beschikbaarheid en flexibiliteit. Inspanningen om deze groep over de streep te trekken draaien minder om het versterken van de kwaliteit en het imago van kinderopvang, maar eerder op het versterken van de beschikbaarheid van kinderopvang kortbij deze gezinnen, het verlagen van de financiële drempel, en het versterken van de flexibiliteit van het aanbod (bv. ook voor zij die werk zoeken of een opleiding volgen).

In wat volgt bespreken we verschillende inspanningen die het beleid kan ondernemen om drempels voor het gebruik van kinderopvang weg te nemen en de tewerkstelling van de ouders te stimuleren.

Laagdrempelig en outreachend sensibiliseren, informeren en begeleiden van onwetende of wantrouwige niet-gebruikers

Een belangrijke groep niet-gebruikers kiest er bewust voor om geen beroep te doen op formele kinderopvang, omdat zij weinig vertrouwen hebben in het aanbod. 37,5% van de huidige niet-gebruikers gelooft niet dat kinderopvang beter is voor de ontwikkeling van het kind. Daarnaast zijn een deel van de ouders ook beperkt vertrouwd met het aanbod van formele kinderopvang, weten zij niet wat het aanbod voor hen kan betekenen, of zijn zij zich er niet van bewust dat zij maanden van tevoren een plek in de opvang dienen te reserveren. Daarom is het voor een hogere participatie aan formele kinderopvang belangrijk om naast sensibilisering en toegankelijke informatie rond de meerwaarde van kinderopvang voor het kind en het vertrouwen in de gegarandeerde kwaliteit in de formele kinderopvang te versterken, (toekomstige) ouders met een zekere afstand tot kinderopvang ook gericht en laagdrempelig te informeren over de registratie, de prijzen, en de mogelijkheden. Dit moet verder gaan dan louter een sensibiliseringscampagne, maar vraagt voor de meest kwetsbare gezinnen laagdrempelige, outreachende en gecontinueerde begeleiding.

Conclusies en beleidsimplicaties (vervolg)

Garanderen van beschikbare plaatsen in de inkomensgerelateerde kinderopvang kortbij gezinnen in kansarmoede

De bereikbaarheid van de kinderopvang is de belangrijkste reden om voor een kinderopvang te kiezen. Zeker voor gezinnen in kansarmoede is mobiliteit vaker een struikelblok en zijn de bereikbaarheid en nabijheid extra belangrijk. Ook is de kostprijs voor deze gezinnen van groot belang en zijn ze vaker afhankelijk van de beschikbaarheid van inkomensgerelateerde kinderopvang.

De provincies Vlaams-Brabant en Antwerpen bleken relatief t.a.v. het aantal kinderen tussen 0 en 3 jaar het minst aantal opvangplaatsen in de inkomensgerelateerde kinderopvang te hebben. Volgens de geïnterviewden is de beschikbaarheid van IKT-opvang met name in grootsteden een uitdaging. Om de sociale functie van kinderopvang ten volle te benutten én om de doelgroep niet-gebruikers beter aan te spreken met het kinderopvangaanbod, dient dit aanbod zeker op plekken waar de vertegenwoordiging van gezinnen in kansarmoede groot is, voldoende aanwezig te zijn.

Zoals eerder werd aangehaald houdt het aantal gesubsidieerde plaatsen en de verdeling van de subsidies een spanning in tussen economische en sociale logica's. Waarbij de subsidies voor kinderopvangplaatsen in de economische logica vooral de tewerkstelling volgen, zullen de subsidies in de sociale logica vooral de kwetsbare en kansarme gezinnen volgen (Van Lancker & Vandenbroeck, 2019). Werkende tweeverdienersgezinnen zijn momenteel de grootste gebruikers van kinderopvang, en om hun tewerkstelling niet in het gedrang te brengen, blijft een voldoende groot aanbod kortbij deze groep nodig. Maar om kinderopvang als basisrecht ten volle mogelijk te maken, en de egaliserende kracht ervan te valoriseren, dient er ook aandacht te gaan naar voldoende gesubsidieerde plaatsen kortbij kansarme gezinnen (en mogelijk huidige niet-gebruikers).

Inzetten op kwaliteit, maar niet mogelijk zonder de nodige instroom aan begeleiders

Een goede kwaliteit van kinderopvang is belangrijk opdat de pedagogische functie van kinderopvang, nl. de langdurige positieve effecten voor de verdere cognitieve, emotionele en sociale ontwikkeling van het kind, ten volle tot uiting kan komen. Maar kwaliteit blijkt ook een enorm belangrijke rol te spelen in de beslissing van ouders om beroep te doen op kinderopvang. Zeker bij een deel van de huidige niet-gebruikers (vaker mensen in kansarmoede) is een beperkt vertrouwen in de kwaliteit een belangrijke drempel om te participeren aan kinderopvang. Daarom is een goede kwaliteit van de kinderopvang een sleutelement in het volbrengen van de sociale functie van kinderopvang. Bovendien houdt een verhoogde participatie aan kinderopvang ook een economische return in, omwille van de emanciperende kracht ervan op vlak van tewerkstelling van de ouders.

Inzetten op een gegarandeerde kwaliteit van formele kinderopvang is met andere woorden enorm belangrijk. Het beleid kan verder inzetten op een sterk pedagogisch aanbod alsook kwaliteitsstandaarden en controles. Echter, en niet alleen voor het garanderen van een hoge kwaliteit, maar ook voor het garanderen van voldoende opvangplaatsen, en voor het tegengaan van vroegtijdige uitstroom uit de sector omwille van een te hoge werkdruk, is een voldoende instroom aan kinderopvangbegeleiders cruciaal. De sector kent een enorm personeelstekort. Zonder het aanbod aan werkrachten, kan de nodige zorg niet verleend en tijd niet besteed worden. De inspanningen om dit personeelstekort aan te pakken dienen gecontinueerd en verder uitgebreid te worden.

Inzetten op een haalbare combinatie van tewerkstelling of opleiding en gebruik van kinderopvang door voldoende flexibele kinderopvang te garanderen

Ook benadrukken we het belang van flexibiliteit in de kinderopvang. Formele kinderopvang is niet voor alle profielen werkenden even toegankelijk. We zien duidelijke verschillen in de werkkenmerken tussen gebruikers en niet-gebruikers van kinderopvang: gebruikers van kinderopvang hebben vaker een vast contract, hebben vaker de mogelijkheid om thuis te werken, en hebben vaker regelmatige werkuren dan ouders die geen beroep doen om formele kinderopvang. Gebruikers van formele kinderopvang werken vaker als bediende, niet-gebruikers vaker als arbeider of als zelfstandige.

Om de gelijke toegang tot kinderopvang voor alle ouders te garanderen, dient er ingezet te worden op de flexibiliteit van kinderopvang. De mogelijkheden om beroep te doen op kinderopvang op atypische uren (vroeg 's ochtends, later 's avonds, in het weekend) uitbreiden, zou voor heel wat ouders een drempel wegnemen en de participatie aan kinderopvang verhogen. De vroegtijdige registratie in de kinderopvang alsook de strikte planning die ouders maanden voordien al moeten doorgeven en zich aan dienen te houden, is niet voor alle ouders, gegeven hun werk- of opleidings situatie, haalbaar. De mogelijkheden uitbreiden om flexibel een plaats in de kinderopvang te reserveren, is dan ook aangewezen.

5. Conclusies en beleidsimplicaties (vervolg)

Maar ook inzetten op gezinsvriendelijke werkvloeren

Naast de flexibiliteit in de kinderopvang, toont het onderzoek ook het belang van kindvriendelijke flexibiliteit op de werkvloeren aan, zodat het voor werkende ouders mogelijk wordt om beroep te doen op kinderopvang. Het is daarom erg belangrijk om werkgevers te sensibiliseren over flexibele werkomstandigheden die het mogelijk maken voor ouders om de zorg voor kinderen te kunnen combineren met hun job. Het gaat bijvoorbeeld om flexibele werkuren die het mogelijk maken om kinderen naar de kinderopvang te brengen en ze op te halen, om (tijdelijke) opties voor deeltijdse tewerkstelling te voorzien en thuiswerken mogelijk te maken bv. bij ziekte van het kind.

Tot slot: richtingen voor toekomstig onderzoek

Dit onderzoek bracht diepgaand inzicht in de link tussen kinderopvang en tewerkstelling van de ouders, door het gebruik en de kenmerken van het gebruik van formele en informele kinderopvang, de profielen van de verschillende type gebruikers, alsook hun tewerkstelling en de impact van de geboorte op de tewerkstelling, in kaart te brengen. Ook werden de stimulansen en drempels voor het gebruik van kinderopvang en de ondervonden en verwachte impact van kinderopvang beschreven. Door de brede scope van de onderzoeksvragen moesten enkele keuzes in onderzoeksmethoden gemaakt worden en komen er ook pistes voor toekomstig onderzoek naar voor:

- Naast een analyse van administratieve data, werd in deze studie een brede bevraging van gebruikers en niet-gebruikers van formele kinderopvang uitgevoerd via een online enquête. Zoals verwacht werd, is de doelgroep van gezinnen in kansarmoede moeilijker bereikbaar via een online bevraging en was deze doelgroep ondervertegenwoordigd in de steekproef van de enquête. Ook werden ouders die geen Nederlands, Frans of Engels spreken, niet opgenomen in het contactenbestand. Dit is een beperking van dit onderzoek. Binnen de scope van de studie was een uitgebreide, representatieve, telefonische en face-to-face bevraging, in meer talen dan NL, FR, ENG, van gebruikers en niet-gebruikers van kinderopvang immers niet mogelijk. Via een beknopte bevraging (14 telefonische diepte-interviews met niet-gebruikers in kansarmoede) werden de inzichten over drempels, het potentiële gebruik van kinderopvang en de link met tewerkstelling van meer kwetsbare profielen wel kwalitatief besproken. Om de impact van het vervullen van een behoefte aan formele kinderopvang op de tewerkstellingssituatie van meer kwetsbare gezinnen, en de drempels die daarvoor moeten worden weggenomen, representatief in kaart te brengen, is verder onderzoek met laagdrempelige bevragingsmethodieken aangewezen.
- In dit onderzoek lag de focus op een beschrijvende analyse van de link tussen kinderopvang en tewerkstelling, profielen van gebruikers en niet-gebruikers van kinderopvang, en drempels voor het gebruik van formele kinderopvang. Met meer gevorderde statistische analyse kan er een stap verder gegaan worden en kan het causaal verband tussen kinderopvang en tewerkstelling in kaart gebracht worden waarbij er gecontroleerd wordt voor diverse andere variabelen. Ook kan er bij de analyse van het profiel rekening gehouden worden met de samenhang tussen een aantal profielkenmerken zoals onderwijsniveau, werk, inkomen, kansarmoede, migratieachtergrond, ... Toekomstig onderzoek zou zich hierop kunnen richten.
- Om de terugverdieneffecten van formele kinderopvang te becijferen, is een complexe oefening aan de orde. Een studie die zich exclusief richt op de berekening van de terugverdieneffecten, is daarvoor nodig.

Referenties

- Van Lancker W, Vandenbroeck M. De verdeling van de kinderopvang in Vlaanderen en in de centrumsteden: Spanning tussen de economische en sociale functie van kinderopvang. Leuven: KU Leuven 2019
- Hufkens T, Figari F, Vandelannoote D, Verbist G. Investing in Subsidized Childcare to Reduce Child Poverty: an Adequate Strategy? JRC Technical reports march 2019. <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc116278.pdf> 2019
- Vandenbroeck M, Lenaerts K, Beblavý M. Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them. EENEE Analytical Reports. http://eenee.org/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR32.pdf 2018