



Marc Callens
Jo Noppe en
Lieve Vanderleyden (red.)

DE SOCIALE STAAT VAN VLAANDEREN 2013

STUDIEDIENST VAN DE VLAAMSE REGERING



Marc Callens,
Jo Noppe en
Lieve Vanderleyden (red.)

DE SOCIALE STAAT
VAN VLAANDEREN
2013

Vlaamse overheid



SAMENSTELLING

Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
Studiedienst van de Vlaamse Regering

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Josée Lemaître
Administrateur-generaal
Boudewijnlaan 30 bus 23
1000 Brussel

LAY-OUT

Perplex, Aalst

DRUK

Drukkerij Hendrix, Peer

DEPOTNUMMER

D/2013/3241/307

ISBN

9789040303500

BESTELLINGEN

<http://publicaties.vlaanderen.be>

Delen uit deze uitgave mogen worden verveelvoudigd en openbaar gemaakt indien de auteur van de bijdrage en de titel van de studie uitdrukkelijk en correct als bron worden vermeld.
De auteurs zijn verantwoordelijk voor de inhoud van hun bijdrage.

Inhoudsopgave

Inleiding	5
<i>Jo Noppe, Lieve Vanderleyden & Marc Callens</i>	
Voortijdig schoolverlaten in Vlaanderen: een stand van zaken en een voorstel tot aanpak	13
<i>Carl Lamote, Georges Van Landeghem, Marc Blommaert, Ides Nicaise, Bieke De Fraine & Jan Van Damme</i>	
Meer jobs door beter werkbare jobs	61
<i>Lander Vermeerbergen, Ezra Dessers, Geert Van Hootegem & Rik Huys</i>	
De inkomenspositie en het armoederisico van alleenstaande ouders in Vlaanderen	93
<i>Christine Defever, Wim Van Lancker, Tine Hufkens, Dimitri Mortelmans & Bea Cantillon</i>	
Fit in het hoofd?	
De geestelijke gezondheid van de Vlaming onderzocht	137
<i>Veerle Buffel, Elien Colman, Rozemarijn Dereuddre, Sarah Missinne, Elise Pattyn, Sara Symoens, Bart Van de Putte, Koen Van der Bracht & Piet Bracke</i>	
Aanpak van energiearmoede via energie-efficiëntie: mogelijkheden en beperkingen	177
<i>Bart Delbeke, Griet Verbeeck & Stijn Oosterlynck</i>	
Van digitale naar maatschappelijke participatie: opportuniteiten en uitdagingen	227
<i>Ilse Mariën, Dorien Baelden, Jana Bens, Dana Schurmans, Leo Van Audenhove, Kristine Smukste, Jo Pierson, Marijke Lemal & Eric Goubin</i>	
De aanpak van verkeersleefbaarheid in Vlaanderen	273
<i>Dominique Gillis, Luc Dekoninck, Thomas Verbeek, Dick Botteldooren, Frank Witlox & Dirk Lauwers</i>	
Slotbeschouwingen	313
<i>Lieve Vanderleyden, Marc Callens & Jo Noppe</i>	

Inleiding

Jo Noppe*, Lieve Vanderleyden & Marc Callens

‘Een twejaarlijks rapport met een synthetische analyse over de maatschappelijke toestand in Vlaanderen’, dat was de kern van de vraag van het Vlaams Parlement aan de Vlaamse Regering in 2007. De Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR) werd belast met de uitvoering en startte het project onder de naam ‘Sociale Staat van Vlaanderen’ (SSV). Met de SVR-studie ‘De Sociale Staat van Vlaanderen 2013’ over maatschappelijke uitdagingen in de toekomst ligt hier de derde editie voor.

In de eerste editie, de SSV2009, werden de lijnen uitgezet: er werd gekozen om de maatschappelijke toestand in Vlaanderen te benaderen vanuit de leefsituatie van het individu. Die leefsituatie verwijst naar objectieve levensomstandigheden zoals: hoe woont de Vlaming, hoe werkt hij, hoe gezond is hij, is hij arm of rijk, ...? Tegelijk verwijst de leefsituatie naar de subjectieve beleving: is de Vlaming tevreden over zijn woning/woonomgeving, zijn arbeidssituatie, wat vindt hij van zijn gezondheid, zijn inkomen, ...? Het opzet was de leefsituatie op 7 levensdomeinen in kaart te brengen: onderwijs en opleiding, werk en arbeidsparticipatie, inkomen en armoede, gezondheid en zorg, wonen en woonomgeving, participatie, mobiliteit.

Gegeven de invalshoek van de leefsituatie van het individu, bracht de editie 2009 voor elk van de 7 levensdomeinen een algemene stand van zaken die in historisch perspectief werd geplaatst. Is de situatie binnen een levensdomein veranderd in de voorbije 20 à 25 jaar? Wat zijn hiervan de mogelijke oorzaken en welke verklaringen kunnen daarvoor worden ingeroepen?

In de editie 2011 van de SSV werd een Europees vergelijkend perspectief gehanteerd. Binnen elk levensdomein wordt de leefsituatie van de Vlaming vergeleken met de individuele leefsituatie in de andere Belgische gewesten, de buurlanden en relevante Europese landen of regio’s. Hoe positioneert Vlaanderen zich ten overstaan van andere vergelijkbare landen en regio’s? En wat zijn hiervoor de achtergronden en mogelijke verklaringen en oorzaken?

Na een historisch en een Europees vergelijkend perspectief in de edities 1 en 2, richt de derde editie van de SSV de blik op de toekomst: hoe zal de leefsituatie van de Vlaming binnen de verschillende levensdomeinen in de komende 10 à 15 jaar evolueren? Het is echter onmogelijk om alle facetten van een levensdomein in de toekomst te beschouwen. Daarom werd binnen elk levensdomein een uitdaging geselecteerd aan de hand van een sterkte-zwakte analyse op basis van de vaststellingen in de 2 vorige edities van de SSV. Uitdagingen zijn op te vatten als probleemvelden die tot de

* Studiedienst van de Vlaamse Regering. E-mail: jo.noppe@dar.vlaanderen.be.

bevoegdheid behoren van de Vlaamse overheid en waarvoor diezelfde overheid op zoek is naar oplossingen.

De editie 2013 van de SSV legt per levensdomein de focus op telkens één uitdaging:

- Onderwijs en opleiding: voortijdig schoolverlaten;
- Werk en arbeidsparticipatie: ‘werkbaar’ werk;
- Inkomen en armoede: inkomenssituatie van alleenstaande ouders;
- Gezondheid en zorg: geestelijke gezondheid;
- Wonen en woonomgeving: energiearmoede en energie-efficiëntie;
- Participatie: digitale participatie;
- Mobiliteit: verkeersleefbaarheid.

Bij een verkenning van de toekomst, vormt de huidige situatie met betrekking tot de geselecteerde uitdaging het vertrekpunt. Daarnaast kunnen buitenlandse praktijkvoorbeelden een inspiratiebron vormen voor het aanpakken van de uitdagingen waarvoor Vlaanderen in de komende jaren staat. Uiteindelijk worden in de editie 2013 van de SSV volgende 4 generieke onderzoeksvragen uitgewerkt:

1. Wat is de stand van zaken op het vlak van de aangegeven uitdaging? Een beschrijving wordt gegeven van de huidige situatie en de evolutie over de voorbije 10 jaar (vanaf ongeveer 2000) en van eventuele verschillen naar sociaal-economische, sociaaldemografische en sociaalgeografische kenmerken van individuen. Er wordt nagegaan wat de positie is van Vlaanderen tegenover andere regio's/gewesten en (Europese) landen. Verder wordt gezocht naar verklaringen voor de gegeven situatie. Ook zijn de gevolgen voor de leefsituatie van de Vlaming op andere levensdomeinen een aandachtspunt.
2. Hoe zal de situatie er bij constant beleid uitzien over 10 jaar? Er wordt een beeld geschetst, kwalitatief en zo mogelijk kwantitatief, van de te verwachten situatie in 2025 indien de overheid of stakeholders niet van koers veranderen (ongewijzigd beleid).
3. Welke beleidsmaatregelen of goede praktijkvoorbeelden hebben in andere regio's/gewesten of Europese landen hun waarde bewezen in de aanpak van de geschetste uitdaging? Ook minder succesvolle voorbeelden zullen aan bod komen.
4. Zijn deze beleidsmaatregelen of goede praktijkvoorbeelden toepasbaar in Vlaanderen om de situatie in zijn algemeenheid aan te pakken? Kunnen ze ook worden aangegrepen om eventuele kloven tussen sociaal-economische en sociaaldemografische groepen te verkleinen? Wat zijn daarbij de belemmeringen en/of opportuniteiten?

Elk van de geselecteerde uitdagingen is het voorwerp van een afzonderlijke bijdrage waarin de hogervermelde 4 onderzoeksvragen het referentiekader vormen voor de analyses. Daarbij maken de onderzoeksvragen 2, 3 en 4 het specifieke uit van de SSV2013.

Voortijdig schoolverlaten

De eerste bijdrage geeft een stand van zaken over voortijdig schoolverlaten onder meer op basis van analyses van de Statistische Jaarboeken van het Vlaamse Onderwijs. De vaststelling is dat jaarlijks heel wat jongeren het leerplichtonderwijs verlaten zonder diploma; zodoende groeit het besef dat het terugdringen van het aantal vroegtijdige schoolverlaters cruciaal is. Op Europees niveau wil men het aandeel terugbrengen tot minder dan 10%; de Vlaamse Regering ambieert het te halveren tegen 2020. Dit engagement is aangegaan samen met de Vlaamse sociale partners en het middenveld in het kader van het Pact 2020. De realisatie van de hervorming van het deeltijds onderwijs en de leertijd vormt hierin een cruciale stap. De Vlaamse Regering zal ook het secundair onderwijs onder de loep nemen en aanpassen aan de noden van jongeren. Het inperken van voortijdig schoolverlaten vergt een gecoördineerde aanpak op meer dan een front. Naast preventie (bijvoorbeeld vroegtijdige en passende ondersteuning op jonge leeftijd in het beheersen van basisvaardigheden) en interventie (bijvoorbeeld een grotere betrokkenheid van de ouders) kan ook ingezet worden op compensatie (bijvoorbeeld via tweedekansonderwijs).

Voortijdig schoolverlaten is de resultante van een vaak zeer complex verhaal met talrijke implicaties. Het uitstromen zonder enige kwalificatie heeft niet alleen verstrekende gevolgen voor het individu (op het vlak van werkloosheid, participatie, gezondheid, ...). Ook de samenleving als geheel ondervindt er de gevolgen van. Inwoners die beter zijn opgeleid, dragen bij tot de kennisproductie van een land en genereren als dusdanig ook economische groei. Het is dus van groot belang om zicht te krijgen op de omvang van de ongekwalificeerde uitstroom en om in te gaan op kenmerken, oorzaken en gevolgen met een blik op toekomstige ontwikkelingen. Zo is er de vraag of het aantal voortijdige schoolverlaters tegen 2025 zal toe- of afnemen, gegeven dat er zich verschuivingen voordoen in de thuistaal en in het opleidingsniveau van de moeder? Ook gaat de aandacht naar toonaangevende landen – waaronder Nederland – die inspirerende voorbeelden aanleveren zowel inzake preventie, remediëring als compensatie van de ongekwalificeerde uitstroom.

‘Werkbaar’ werk

In de tweede bijdrage wordt de werkbaarheid van de jobs onder de aandacht gebracht uitgaande van de vaststelling dat Vlaanderen een performante arbeidsmarkt heeft maar vooral inzet op de meest productieve arbeidskrachten. Nederland daarentegen heeft een hogere werkzaamheidsgraad en verdeelt het arbeidsvolume over meer werkenden: er is veel deeltijdse arbeid voor vrouwen en er zijn kleine jobs voor studerende jongeren. Volgens de doelstellingen in het kader van de Europa 2020-strategie moet tegen 2020 76% van de 20-64-jarigen in Vlaanderen aan het werk zijn (in 2012 was dat 71,5%). Het opkrikken van de werkzaamheid is voor Vlaanderen de prioriteit in het relancedebat. Tegelijk wil men mensen langer aan het werk houden en dan komt de kwaliteit van het werk in beeld. De SSV2011 toonde aan dat een hogere werkbaarheid en een hogere werkzaamheid hand in hand gaan. Het werkklimaat dient zodanig te zijn dat mensen effectief langer willen én kunnen werken.

Het streven naar werkbaar werk is niet enkel bedoeld om ouderen op de arbeidsmarkt te houden; ook op jongere leeftijd is de kwaliteit van het werk een streefdoel. Niet alleen is er de samengebalde loopbaan tussen het 25ste en 50ste levensjaar; dat werk moet binnen een steeds hoger tempo worden verricht met strakke deadlines. De gevolgen laten zich raden: stress, burn-out, langdurige afwezigheid op het werk, ... De 'werkbaarheid' van werk moet dus naar omhoog. De Stichting Innovatie & Arbeid van de SERV heeft met dat doel voor ogen een werkbaarheidsmonitor ontwikkeld die een aantal aspecten van de arbeidskwaliteit meet: werkstress, welbevinden in het werk, leermogelijkheden en werk-privébalans. Er is op het vlak van werkbaarheid in het jaar 2010 niet veel veranderd tegenover 2007. Psychische vermoeidheid of werkstress is en blijft problematisch. Naast een update van de cijfers in een vergelijkend EU-perspectief, gaat de aandacht ook naar de oorzaken en gevolgen van het geschetst probleem. Verder wordt stilgestaan bij de vraag hoe de werkbaarheid in de toekomst zal evolueren, onder meer gegeven de vergrijzing van de beroepsbevolking en de dalende tewerkstelling in de secundaire sector. Tot slot is er de vraag wat Vlaanderen kan leren uit praktijkvoorbeelden elders, onder meer wat betreft innovatie en veranderingen in de arbeidsorganisatie.

Inkomenssituatie van alleenstaande ouders

Het armoederisico en de inkomenssituatie van alleenstaande ouders is de topic van de derde bijdrage. Onmiskenbaar hebben er zich in de voorbije decennia grondige wijzigingen voorgedaan in de structuur van de Vlaamse huishoudens. Terwijl het aantal huishoudens sterk toenam, nam de gemiddelde gezinsgrootte geleidelijk af als gevolg van een daling van de vruchtbaarheid, de toename van (echt)scheiding en de veroudering van de bevolking. Aan de basis van het stijgende aantal huishoudens ligt de forse toename van alleenwonenden en eenoudergezinnen. Daarbij dient opgemerkt dat de fase van het eenoudergezin, ontstaan ten gevolge van een verweduwing of (echt)scheiding, vaak slechts tijdelijk is. In heel wat gevallen wordt er overgegaan tot een herpartnering. Dat neemt niet weg dat traditioneel eenoudergezinnen een in sociaal-economisch opzicht zwakke groep vormen met een hoog armoederisico. Dat geldt zeker wanneer ze niet of onvoldoende de weg vinden naar de arbeidsmarkt. Het maakt inzonderheid alleenstaande moeders met kinderen erg kwetsbaar.

Onder meer op basis van de voortgaande emancipatie van vrouwen (en hun toegenomen arbeidsmarktparticipatie) werd verwacht dat de inkomenssituatie van alleenstaande ouders de laatste decennia zou verbeteren. Dat blijkt echter niet het geval te zijn, vandaar het belang van een zoektocht naar mogelijke oorzaken en verklaringen. Voor een stand van zaken wordt gebruik gemaakt van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid en EU-SILC. Naast cijfers over de verschillende gezinstypes en de plaats daarin van eenoudergezinnen, is de vraag welke trends zich aftekenen op basis van demografische en maatschappelijke ontwikkelingen. Welke mogelijke beleidspistes zijn er om specifiek het armoederisico van alleenstaande ouders aan te pakken? Hierbij zal de focus liggen op dienstverlening, met name kinderopvang, en op uitkeringen in cash, zijnde de kinderbijslag.

Geestelijke gezondheid

De SSV2009 en SSV2011 hebben het probleem van de geestelijke gezondheid onder de aandacht gebracht. Onder de titel 'Fit in het hoofd?' komt deze thematiek in bijdrage vier diepgaander aan bod via de opeenvolgende gezondheidsenquêtes. Wereldwijd is depressie op weg om tegen 2020 de tweede belangrijkste ziekmaker te worden. Het probleem is gerelateerd aan een hoog gebruik van anti-depressiva, kalmeermiddelen, slaapmiddelen. Vlaanderen kent in internationaal opzicht relatief veel zelfmoorden maar scoort ook hoog wat betreft het gebruik van bijvoorbeeld slaap- en kalmeringsmiddelen (benzodiazepines en aanverwanten). Het gebruik ervan is de jongste 20 jaar zelfs gestegen. Zorg- en psychofarmacagebruik omwille van psychische problemen vertonen overigens ook een gendercomponent. Vrouwen reageren anders op stress en problemen; ze zullen hun problemen eerder internaliseren terwijl mannen ze veel meer uiten.

Psychische klachten veroorzaken veel persoonlijk leed; ze belasten de directe omgeving en leiden tot sociaal isolement. Maar er is meer: psychische klachten brengen op economisch vlak verhoogde uitgaven mee onder meer voor professionele hulpverlening en belasting van de gezondheidszorg en er zijn ook meer kosten door een verhoogd absentieïsme op het werk en een geringere productiviteit. De economische crisis van de afgelopen jaren dreigt de problemen nog te vergroten. Daarenboven is er een probleem van stigmatisering en dat heeft verstrekende gevolgen voor zowel de patiënt als zijn omgeving. Vlaanderen doet het inzake het voorkomen van depressieve symptomen slechter dan een aantal andere Europese landen, maar scoort goed in vergelijking met de buurlanden. Naast een update van de cijfers wordt nagegaan welke groepen kwetsbaarder zijn voor mentale gezondheidsproblemen en hoe deze aantallen in de toekomst zullen evolueren bij constant beleid. Een zicht op mogelijke remedies, geïnspireerd op buitenlandse voorbeelden, voornamelijk binnen het domein van preventieve interventies en geestelijke gezondheidsbevordering, vormt het sluitstuk van de bijdrage.

Energiearmoede en energie-efficiëntie

De vijfde bijdrage schetst aan de hand van verschillende gegevensbronnen de mogelijkheden en beperkingen in de aanpak van energiearmoede via energie-efficiëntie. De uitgaven voor energie (elektriciteit, gas en water) kunnen een behoorlijke hap nemen uit het beschikbare huishoudbudget. Getuige daarvan het feit dat een omvangrijke en toenemende groep van Vlaamse huishoudens problemen heeft met de betaling van de energiefactuur. Er worden de laatste jaren meer ingebrekestellingen verstuurd door de energiemaatschappijen en meer afbetalingsplannen opgesteld. Uiteindelijk komen meer klanten terecht bij de netwerkbeheerders die hen verder van energie voorzien nadat hun contract met de commerciële leverancier werd opgezegd omwille van wanbetaling.

Een manier om deze energiearmoede aan te pakken is het energie-efficiënter maken van de woning: meer en beter isoleren, efficiënter omgaan met de opgewekte energie,

gebruik van zelfopgewekte energie. Uit de SSV2009 en SSV2011 bleek echter dat er op vlak van het energie-efficiënter maken van de Vlaamse woningen nog veel werk is zowel wat betreft glisolatie, dak-, muur- en vloerisolatie, als inzake efficiëntie van verwarmingsinstallaties. Internationale vergelijking leert dat de situatie in Vlaanderen min of meer vergelijkbaar is met die in Nederland, maar sterk achterloopt op die in landen als Finland en Zweden. Het gebruik van zelfopgewekte energiebronnen ten slotte blijft voorlopig relatief beperkt. Bovendien blijkt het gebruik van dergelijke energiebronnen voornamelijk beperkt tot huishoudens met een sterk sociaal-economisch profiel. Bij de behandeling van deze topic wordt, naast de nodige omschrijvingen en preciseringen van de begrippen, een zicht gegeven op de huidige situatie en de mogelijke evolutie van energiearmoede. Ondanks verschillende onbekende en moeilijk in te schatten factoren die bijdragen tot onzekerheid, wordt onder meer op basis van sociaaldemografische en sociaal-economische ontwikkelingen een uitspraak gedaan over de te verwachten evolutie van personen en huishoudens met een hoger risico op energiearmoede. Voorts wordt onderzocht welke buitenlandse praktijkvoorbeelden, onder andere in het Verenigd Koninkrijk, inspirerend kunnen zijn voor Vlaanderen.

Digitale participatie

De zesde bijdrage gaat in op de relatie tussen digitale en maatschappelijke participatie en belicht de opportuniteiten en uitdagingen van het gebruik van digitale media. Uit de SSV2009 bleek dat mediagebruik samenhangt met de mate waarin individuen participeren aan het verenigingsleven. Wie veel van zijn vrije tijd voor de tv doorbrengt, heeft blijkbaar minder tijd ter beschikking om te investeren in gemeenschapsactiviteiten. Dit gaat echter niet op bij internetgebruik. Daar blijkt net het omgekeerde: regelmatige internetgebruikers engageren zich juist meer en vaker in verenigingen dan mensen die geen of weinig internet gebruiken. Dit verband blijft overeind na controle voor leeftijd en opleiding. Digitale en maatschappelijke participatie gaan dus blijkbaar hand in hand.

Maar gaat het ook verder dan dat? Wat is het potentieel van ICT op het vlak van participatie? Kan ICT zorgen voor meer participatie van groepen die het om een of andere reden moeilijker hebben om op een 'klassieke' manier te participeren (ouderen, personen met een functiebeperking, laagopgeleiden, ...)? Of bestaat er een reëel gevaar dat de bestaande digitale en maatschappelijke participatiekloven elkaar versterken waardoor bepaalde groepen cumulatief worden uitgesloten?

Het is essentieel een zicht te krijgen op de relatie tussen de digitale participatievormen en de 'klassieke' participatievormen zoals deelname aan het verenigingsleven, vrijwilligerswerk, sociale contacten, politieke participatie. Is er sprake van een positieve of negatieve samenhang? Lopen de digitale en de klassieke participatiekloven parallel en zijn het dezelfde groepen die op beide vlakken participeren/niet-participeren? Onder meer deze vragen komen in de bijdrage aan bod. Ook mogelijke evoluties van digitale participatie in Vlaanderen worden belicht aan de hand van enkele brainstormsessies met actoren en stakeholders in het veld. Daarnaast worden

praktijkvoorbeelden toegelicht, waaronder een Nederlands initiatief en een Britse casus. Zij zetten in op de toepassing van digitale media ter verhoging van de maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen.

Verkeersleefbaarheid

In bijdrage zeven wordt het thema van de verkeersleefbaarheid belicht op basis van onder meer analyses op het Schriftelijk Leefomgevingsonderzoek (SLO). Het verhogen van de verkeersleefbaarheid is één van de 5 strategische doelstellingen in het Mobiliteitsplan Vlaanderen. De term ‘verkeersleefbaarheid’ wordt daarbij gebruikt om aan te geven dat de druk van het verkeer op de omgeving het kwaliteitsvol functioneren van de mens in zijn directe omgeving niet in de weg mag staan. Het merendeel van de menselijke activiteiten zijn uiteraard niet mogelijk zonder het verplaatsen van personen of goederen. Verkeer is een noodzaak, maar zorgt ook voor druk op de leefomgeving. De uitdaging bestaat erin om een duurzaam evenwicht te vinden tussen de 2.

De druk van het verkeer op de leefomgeving neemt uiteenlopende vormen aan: luchtverontreiniging (door onder meer fijnstof, koolstofdioxide, ozon, stikstofdioxide en zware metalen), geluidshinder, trillingen, geurhinder, barrièrewerking door wegen, ruimtegebruik en verstoring van landschappen en erfgoed.

Omdat verkeersleefbaarheid een breed begrip is, kan het niet in al zijn aspecten worden geanalyseerd. Hier wordt gefocust op de impact van 2 belangrijke vormen van verkeersdruk op de leefomgeving: luchtverontreiniging en geluidshinder. De verkeersleefbaarheid staat niet overal en bij alle bevolkingsgroepen even sterk onder druk. Luchtverontreiniging en geluids- en geurhinder door verkeer doen zich nagenoeg overal voor, maar de intensiteit ervan verschilt. In gebieden met een grote bevolkings- en verkeersdichtheid zoals de grootsteden is de druk op de leefomgeving veel groter dan in meer landelijke gebieden. Ook op sociaal-economisch vlak zijn er verschillen: er is meer hinder in buurten met een zwakker sociaal-economisch profiel. De impact van bepaalde fenomenen verschilt ook naar de leeftijd of de fysieke gesteldheid van individuen.

Naast een stand van zaken, wordt ingegaan op enkele scenario's voor de toekomst. Interessante buitenlandse voorbeelden die inzetten op lage-emissie zones en het opstellen van inplantingsregels voor gevoelige functies zoals scholen, ziekenhuizen, rusthuizen, kunnen het debat in Vlaanderen aanzwengelen.

Slotbeschouwingen

In de slotbeschouwingen worden de belangrijkste resultaten van de studie samengebracht. Aan de hand van een dwarsdoorsnede van de verschillende bijdragen worden de uitdagingen waar Vlaanderen voor staat, doorgelicht.

Voortijdig schoolverlaten in Vlaanderen: een stand van zaken en een voorstel tot aanpak

Carl Lamote*, Georges Van Landeghem*, Marc Blommaert*,
Ides Nicaise**, Bieke De Fraine* & Jan Van Damme*

Inleiding

Jaarlijks verlaten heel wat jongeren de schoolbanken zonder een volwaardige kwalificatie van secundair onderwijs. Zulke jongeren behalen aan het eind van het secundair onderwijs geen diploma of getuigschrift en evenmin een kwalificatie via alternatieve onderwijssystemen. Doorheen deze bijdrage duiden we deze groep jongeren aan met de termen ‘voortijdige schoolverlaters’, ‘vroegtijdige schoolverlaters’ en ‘ongekwalificeerde uitstromers’, steeds verwijzend naar dezelfde groep. Deze voortijdige schoolverlaters betreden de arbeidsmarkt en de samenleving in een zeer kwetsbare startpositie. Hanushek (2009) benadrukt het belang van zulke kwalificatie, niet enkel voor het vinden van een goede baan, maar eveneens voor de samenleving in het algemeen en de economische groei in het bijzonder. Hoe beter inwoners van een land zijn opgeleid, hoe meer kennisproductie er in dat land plaatsvindt, hetgeen zijn impact heeft op de economische groei. Psacharopoulos (2007) stelt dit directer dan Hanushek door te wijzen op de hogere werkloosheid bij ongekwalificeerde personen en de daaraan gekoppelde werkloosheidsuitkeringen betaald door de overheid, en dus door de samenleving.

Het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters is dan ook cruciaal. Dat besef is aanwezig op verschillende beleidsniveaus: zowel in Vlaanderen (Pact 2020) als in Europa (EU 2020). De doelstellingen zijn dan ook zeer ambitieus: op Europees niveau wil men het aantal vroegtijdige schoolverlaters terugdringen tot onder de 10%-grens, Vlaanderen streeft een halvering na van het aantal vroegtijdige schoolverlaters ten opzichte van 2006. Zoals we verderop in deze bijdrage zullen zien, zijn we momenteel niet op weg om die ambities te realiseren, welke indicator men ook hanteert.

Voortijdig schoolverlaten is vaak het resultaat van een zeer complex en individueel verhaal, maar er zijn ook structurele factoren die invloed hebben op het al dan niet voortijdig verlaten van de school. Dit maakt dat de aanpak niet steeds even vanzelfsprekend is. Vooraleer we in deze bijdrage overgaan tot het bespreken van mogelijke

* Centrum voor Onderwijseffectiviteit en -evaluatie, Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, KU Leuven.
E-mail: jan.vandamme@ppw.kuleuven.be.

** Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) & Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, KU Leuven.

aanpakken, is het noodzakelijk om een gedetailleerd overzicht te geven van het huidige cijfermateriaal, gekoppeld aan een analyse van de kenmerken, oorzaken en gevolgen. We gaan even in op mogelijke toekomstige ontwikkelingen en geven een overzicht van maatregelen in toonaangevende landen die mogelijk voor Vlaanderen inspirerend kunnen zijn. In een laatste onderdeel geven we aanzetten tot een mogelijke aanpak in Vlaanderen. Daarbij denken we vooral aan de onderwijssector. Een exhaustieve behandeling van het thema zou meer aandacht vergen voor het gezin en de welzijnssector en ook voor de arbeidsmarkt en de economie.

1. Een stand van zaken

1.1. Omvang en evolutie van het voortijdig schoolverlaten in Vlaanderen

1.1.1. Inleiding

Voor een jonge Vlaming begint de leerplicht in het jaar van de 6de verjaardag. De meeste kinderen beginnen in september van dat kalenderjaar voor het eerst aan de lagere school, met het vooruitzicht om na 12 jaar leerplicht, in het jaar waarin ze meerderjarig worden, het secundair onderwijs te verlaten en een ‘kwalificatie’ in handen te hebben. Wie een 6de leerjaar van het voltijds gewoon secundair onderwijs met succes afwerkt, is ‘gekwalificeerd’: leerlingen van een algemene of technische richting of van het kunstonderwijs krijgen het ‘diploma van secundair onderwijs’ dat toegang verleent tot het hoger onderwijs; in het beroepsonderwijs gaat het om een ‘studiegetuigschrift’. De meeste leerlingen die starten in het ‘buitengewoon beroeps-onderwijs’ (‘Opleidingsvorm 3’ van het buitengewoon secundair onderwijs) zijn een jaar ouder dan de instromers van het gewoon secundair onderwijs, maar kunnen al na 5 jaar een ‘kwalificatiegetuigschrift’ verwerven. ‘Opleidingsvorm 4’ van het buitengewoon secundair onderwijs biedt dezelfde kwalificatiemogelijkheden als het voltijds gewoon secundair onderwijs. Jongeren die kiezen voor ‘leren en werken’ kunnen een ‘certificaat’ behalen in het deeltijds beroepsonderwijs of ontvangen een getuigschrift van een met succes afgewerkt leercontract van Syntra¹.

In de praktijk volgt ongeveer 50% van de jongens en 65% van de meisjes één van de hierboven geschetste ‘normale’ loopbanen doorheen het onderwijs en bereikt op tijd de eindmeet. Om zicht te krijgen op het geheel moeten we onze voorstelling van de loopbaan van een leerling op 3 punten bijstellen.

Ten eerste ondervinden veel leerlingen vroeg of laat moeilijkheden in hun onderwijsloopbaan, soms al vóór het begin van de leerplicht. In Vlaanderen heeft dit dikwijls tot gevolg dat de leerling *vertraging* oploopt in vergelijking met de meerderheid van zijn of haar leeftijdsgenoten (De Fraine e.a., 2012). Er zijn dan ook belangrijke aantallen schoolverlaters van 19 jaar en ouder. Ten tweede vestigen we de aandacht op het toenemend aantal leerlingen dat overgaat naar *buitengewoon basisonderwijs* en van wie maar een subgroep op tijd en succesvol de eindmeet bereikt. Ten derde – en dit is

het thema dat centraal staat in deze bijdrage – is een beduidende minderheid van de schoolverlaters niet in het bezit van een kwalificatie, van wie velen overigens vertraging en/of ‘buitengewoon-onderwijservaring’ hebben. Dit zijn de ‘vroege’ of ‘voortijdige schoolverlaters’, die samen de ‘*ongekwalificeerde uitstroom*’ vormen.

Dit meer genuanceerde beeld van de schoolloopbanen vormt de achtergrond wanneer men in Vlaanderen spreekt over de kwestie van de ‘vroegtijdige schoolverlaters’. Een jongere wordt één keer ‘schoolverlater’, namelijk wanneer hij/zij een kwalificatie behaalt of de onderwijsloopbaan voor het eerst onderbreekt zonder een kwalificatie in handen te hebben. In het eerste geval gaat het over een gekwalificeerde schoolverlater, in het tweede geval is hij/zij een vroegtijdige schoolverlater.

Zodra men de schoolverlaters of vroege schoolverlaters wil tellen, stuit men op bijkomende complexiteiten. Sommige jongeren die hun schoolloopbaan afbreken, kiezen kort daarna voor een nieuwe start in het volwassenenonderwijs of nemen de draad toch weer op in het eerstekansonderwijs. Er zijn nieuwkomers die als 18-jarige of later in het Vlaamse secundair onderwijs binnenkomen. Er zijn trajecten in het buitengewoon secundair onderwijs die niet eindigen met een kwalificatie. Sommige gekwalificeerde ‘schoolverlaters’ blijven op school om een tweede kwalificatie te verwerven. Afhankelijk van de mate van detail van de gegevens die beschikbaar zijn en van de complexiteit ervan kan men enkel benaderende onderstellingen formuleren (in het geval van minder gedetailleerde gegevens) of moet men de definitie van (vroegtijdige) schoolverlater verfijnen.

De enige gegevensbron om de evolutie van het aantal gekwalificeerde en vroege schoolverlaters in de Vlaamse Gemeenschap te volgen in de periode 2000-2010, zijn de Statistische Jaarboeken van het Vlaamse onderwijs. Deze data zijn geaggregeerd over alle leerlingen en scholen van de Vlaamse Gemeenschap heen. Er zijn geen longitudinale doorverbindingen waardoor het niet mogelijk is om leerlingstromen af te leiden. In het geval van de schoolverlaters blijkt het echter mogelijk, mits een aantal plausibele benaderende onderstellingen, een robuust indicatorensysteem te ontwikkelen dat de trend in het aantal (vroege) schoolverlaters in beeld kan brengen. Dit is gebeurd in het kader van het Steunpunt voor Studie- en Schoolloopbanen (SSL) (Van Landeghem & Van Damme, 2009). De volgende delen vatten enkele resultaten samen betreffende die SSL-indicatoren.

1.1.2. Vroege schoolverlaters in een geboortecohorte

Hoeveel jongeren hebben geen kwalificatie op zak als ze het onderwijs verlaten? Er zijn verschillende manieren om deze vraag te beantwoorden. Een eerste invalshoek is die van een cohorte leeftijdsgenoten, dat wil zeggen: jongeren die in hetzelfde jaar geboren zijn. In het jaar van hun 3de verjaardag starten de meesten van hen in de 1ste kleuterklas. Daarna beweegt deze ‘geboortecohorte’ zich jaar na jaar verder door het onderwijssysteem, weliswaar in steeds meer gespreide slagorde: ze groeien van elkaar weg door de verschillende richtingen die ze kiezen bij elke vertakking in het onderwijssysteem en doordat sommige leerlingen vertraging oplopen.

In het jaar van de 16de verjaardag van de cohorte zijn er al enkele leerlingen die een kwalificatie behalen. Dat kan via het deeltijds beroepsonderwijs. Eventueel is er een enkeling die 2 jaar voorsprong heeft in het voltijds onderwijs. Een jaar later, op de leeftijd van 17, is het hoofdzakelijk de kleine maar niet te verwaarlozen groep leerlingen met een jaar voorsprong in het voltijds onderwijs die kwalificaties verwerft, naast de bijdrage van het deeltijds beroepsonderwijs.

In het jaar van de 18de verjaardag eindigt de leerplicht voor de geboortecohorte als geheel. In dat jaar behaalt in de cohorte het leeuwendeel zijn diploma's, getuigschriften en certificaten. Tabel 1 geeft de cijfers: 50,1% van de jongens geboren in 1988 en 65,0% van de meisjes van dat geboortjaar ontving een kwalificatie in 2006. In datzelfde jaar hebben ook de leeftijdsgenoten die nog geen kwalificatie behaalden, voor het eerst de vrijheid om het onderwijs te verlaten. Uit de cijfers blijkt dat 7,5% van de jongens en 4,8% van de meisjes geboren in 1988 in 2006 de school verliet zonder kwalificatie.

TABEL 1. De gekwalificeerde en ongekwalificeerde schoolverlaters van het geboortjaar 1988, naar geslacht en leeftijd, Vlaamse Gemeenschap, in absolute aantallen en in % van het geboortecijfer

Leeftijd	Jaar	Mannen				Vrouwen			
		Schoolverlaters met kwalificatie		Schoolverlaters zonder kwalificatie		Schoolverlaters met kwalificatie		Schoolverlaters zonder kwalificatie	
		Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
16	2004	20	0,1	0	0,0	11	0,0	0	0,0
17	2005	401	1,1	0	0,0	385	1,1	0	0,0
18	2006	17.553	50,1	2.644	7,5	21.790	65,0	1.601	4,8
19	2007	8.135	23,2	1.729	4,9	6.184	18,4	918	2,7
20	2008	2.690	7,7	835	2,4	1.611	4,8	292	0,9
21	2009	563	1,6	247	0,7	398	1,2	177	0,5
22	2010	190	0,5	36	0,1	116	0,3	36	0,1
		29.552	84,3	5.491	15,7	30.495	91,0	3.024	9,0

Bron: Van Landeghem e.a., 2012.

Heel wat leerlingen die vertraging hebben opgelopen en voor wie de leerplicht niet meer geldt, blijven toch in het onderwijs om naar een kwalificatie toe te werken. Een belangrijk aantal 19- en 20-jarigen behaalt nog een kwalificatie, respectievelijk in het 1ste en 2de jaar na het einde van de leerplicht. Daarnaast blijkt een beduidend aantal van deze jongeren er niet in te slagen om een kwalificatie te verwerven, ondanks hun inspanning gedurende 1 of 2 jaar na het einde van de leerplicht. Volgens tabel 1 ontving 23,2% van de jongens geboren in 1988 een kwalificatie op 19-jarige leeftijd. Tegelijk ging 4,9% van de cohorte op die leeftijd ongekwalificeerd weg uit het onderwijs. Een jaar later verwierf nog eens 7,7% van die geboortecohorte een kwalificatie en kwam 2,4% van de jongens van geboortjaar 1988 in de categorie van de 'vroege schoolverlaters' terecht. De overeenkomstige cijfers voor de meisjes zijn eveneens opgenomen in tabel 1.

Om een nauwkeurige eindbalans te maken van het aantal kwalificaties voor de cohorde volgen we de geboortecohorte tot het 22ste levensjaar. Van de meisjes geboren in 1988, bijvoorbeeld, heeft 91,0% dan een kwalificatie behaald (tabel 1). De overige 9,0% zijn de vroege schoolverlaters van die cohorde. Voor de jongens van hetzelfde geboortjaar is de eindbalans 84,3% gekwalificeerd tegenover 15,7% ongekwalificeerd (tabel 1). Het gaat om een beduidende minderheid. Bovendien is de ongekwalificeerde uitstroom bij de jongens veel groter dan bij de meisjes.

1.1.3. Vroege schoolverlaters in een kalenderjaar

Een tweede invalshoek om de vraag naar het aantal vroege schoolverlaters te beantwoorden, vertrekt van een gemeenschappelijk uitstroommoment. We analyseren dan de samenstelling van de groep schoolverlaters in een gegeven kalenderjaar. Als men wil nagaan of een externe factor, die niet specifiek gericht is op één leeftijdscategorie, een effect heeft op de schoolverlaters, dan is dit het aangewezen perspectief.

TABEL 2. De gekwalificeerde en ongekwalificeerde schoolverlaters van 2010, naar geslacht en leeftijd, Vlaamse Gemeenschap, in absolute aantallen en in % van het aantal schoolverlaters

Leeftijd	Geboorte- jaar	Mannen				Vrouwen			
		Schoolverlaters met kwalificatie		Schoolverlaters zonder kwalificatie		Schoolverlaters met kwalificatie		Schoolverlaters zonder kwalificatie	
		Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
16	1994	50	0,1	0	0,0	32	0,1	0	0,0
17	1993	494	1,3	0	0,0	483	1,4	0	0,0
18	1992	18.856	51,0	2.489	6,7	22.898	64,1	1.533	4,3
19	1991	8.916	24,1	1.589	4,3	7.164	20,1	961	2,7
20	1990	2.787	7,5	657	1,8	1.604	4,5	353	1,0
21	1989	650	1,8	243	0,7	356	1,0	191	0,5
22	1988	190	0,5	36	0,1	116	0,3	36	0,1
		31.943	86,4	5.014	13,6	32.653	91,4	3.074	8,6

Bron: Van Landeghem e.a., 2012.

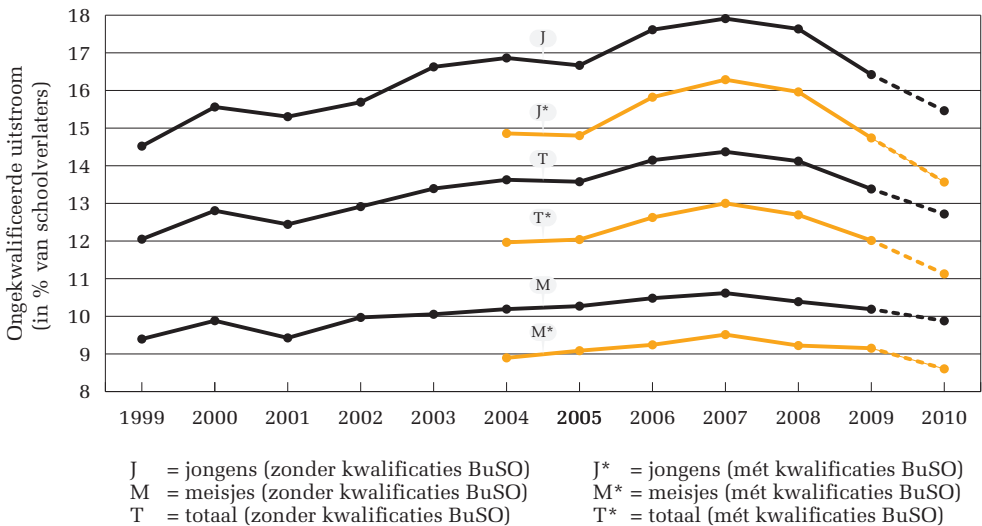
Tabel 2 toont de bijdrage van de 7 geboortecohorten betrokken in de stroom mannelijke schoolverlaters van het jaar 2010, verdeeld in schoolverlaters mét en zonder kwalificatie. De grootste component is uiteraard die van de 18-jarigen, op het ogenblik dat de leerplicht eindigt. De totale stroom mannelijke schoolverlaters van 2010 bestaat voor 51,0% uit 18-jarigen met een kwalificatie op zak en voor 6,7% uit 18-jarige vroege schoolverlaters. Over alle leeftijden heen zijn er 86,4% gekwalificeerde schoolverlaters tegenover 13,6% ongekwalificeerden. In de stroom vrouwelijke schoolverlaters van hetzelfde jaar (tabel 2) is de balans: 91,4% mét een kwalificatie en 8,6% vroege schoolverlaters.

1.1.4. Recente evolutie van het percentage vroege schoolverlaters

Europese en Vlaamse beleidsmakers hebben langetermijndoelstellingen geformuleerd over het verminderen van het aantal vroege schoolverlaters. Om na te gaan of het daarmee de goede kant opgaat, moet men het verloop van de omvang van de ongekwalificeerde uitstroom van jaar tot jaar in kaart brengen.

De nodige data zijn voorhanden om de evolutie van het percentage vroege schoolverlaters in de Vlaamse Gemeenschap te volgen tussen 1999 en 2010 (figuur 1)². Vóór 2004 ontbreken weliswaar de gegevens over de kwalificaties via het buitengewoon secundair onderwijs. Het verloop over het volledige bereik vanaf 1999 (zwarte curven in figuur 1) kan dus slechts worden uitgetekend volgens een beperkter kwalificatiecriterium. Dit maakt relevante conclusies echter niet onmogelijk. De bijdrage van het buitengewoon secundair onderwijs (de afstand tussen overeenkomstige curven in de figuur) blijkt immers eerder constant te zijn.

FIGUUR 1. Verloop van het aandeel ongekwalificeerde uitstroom naar geslacht, 1999-2010, in % van schoolverlaters



Bron: Van Landeghem e.a., 2012.

Figuur 1 toont dat de globale trend tot 2008 licht stijgend was. Het percentage vroege schoolverlaters is geleidelijk toegenomen. Dat is vooral het geval bij de jongens, zodat de kloof tussen jongens en meisjes is gegroeid. De conclusie is dat Vlaanderen tot 2008 de facto niet bijgedragen heeft aan het verwezenlijken van de Lissabondoelstelling over vroege schoolverlaters. Dat wil niet zeggen dat het onderwijsbeleid in het eerste decennium geen aandacht heeft gehad voor deze kwestie. Eén van de doelstellingen van het zevenjarig ‘experiment modularisering’ in het secundair beroepsonderwijs, dat startte in het schooljaar 2000-2001, was precies het verminderen van de ongekwalificeerde uitstroom. Het effect van modularisering op voortijdig schoolverlaten is

echter nooit geëvalueerd (Van Landeghem & Van Damme, 2008a, 2008b). Effecten van de hervorming van ‘leren en werken’ in het deeltijds beroepsonderwijs en de leertijd (VLOR & SERV, 2010), die van kracht werd in het schooljaar 2008-2009, mogen we wellicht pas verwachten in het huidige decennium.

Tussen 2008 en 2009 nam het percentage mannelijke vroege schoolverlaters af van 16,0% naar 14,7% (figuur 1). In het licht van het verloop sinds 1999 is dat een abrupte vermindering. Doordat de in figuur 1 afgebeelde indicator ingebed is in een indicatorenstelsel (Van Landeghem & Van Damme, 2009) was het mogelijk deze evolutie te analyseren (Van Landeghem & Van Damme, 2011b). Uit de analyse bleek dat in 2009 niet meer leerlingen een diploma of een andere kwalificatie behaalden. Wel waren er minder leerlingen die nog geen kwalificatie behaald hadden, die het onderwijs verlieten. Er waren dus meer leerlingen die niet meer leerplichtig waren maar toch verder bleven schoollopen, met andere woorden meer ‘doorstromers’ of ‘blijvers’. De beslissing om het onderwijs zonder kwalificatie te verlaten, wordt wellicht niet enkel beïnvloed door de mate waarin het onderwijs leerlingen kan blijven motiveren, maar ook door de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt. De financieel-economische crisis van midden 2008 en van de daaropvolgende periode heeft die aantrekkingskracht allicht beduidend verminderd en vormt daarom een plausibele verklaring voor de duidelijke toename van het percentage ‘doorstromers’ en daardoor ook voor de vrij abrupte daling van de ongekwalificeerde uitstroom tussen 2008 en 2009.

De afname tussen 2008 en 2009 van de ongekwalificeerde uitstroom bij de meisjes is veel minder uitgesproken dan bij de jongens. Zoals bij de jongens, suggereert de uitgevoerde analyse dat het de toename van het percentage doorstromende ongekwalificeerde meisjes is die de daling van het percentage vroege schoolverlaters bij de meisjes tussen 2008 en 2009 verklaart.

Volgens figuur 1 nam het percentage mannelijke vroege schoolverlaters eveneens sterk af tussen 2009 en 2010, opnieuw door een toename van ongekwalificeerden die beslisten in het onderwijs te blijven (Van Landeghem e.a., 2012). Uit lopend onderzoek naar de constructie van een indicator op basis van verfijnder administratieve gegevens (Van Landeghem e.a., 2013) blijkt echter dat de afname tussen 2009 en 2010 minder groot is dan wat figuur 1 toont.

Volledigheidshalve vermelden we dat van de vroege schoolverlaters een kleine maar toenemende groep een diploma van secundair onderwijs behaalt langs het volwassenenonderwijs of langs de Examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap.

1.1.5. Onderweg naar nieuwe en betere cijfers

De bovenstaande resultaten zijn gebaseerd op geaggregeerde administratieve data uit de Statistische Jaarboeken van het Vlaamse onderwijs. De onderliggende administratieve data hebben een sterkere structuur en een veel rijkere informatie-inhoud dan hun afspiegeling in de Statistische Jaarboeken. Het zijn data over de positie van individuele leerlingen. Bovendien zijn de gegevens longitudinaal doorverbonden: men

kan de loopbanen van individuele leerlingen volgen in de data. Ten slotte zijn ook een aantal individuele leerlingkenmerken beschikbaar.

In 2012 is men begonnen met het toegankelijk maken van deze data met het oog op de monitoring van de vroege schoolverlaters in de Vlaamse Gemeenschap. Uit de eerste analyses voor de jaren 2008, 2009 en 2010 blijkt dat de indicator op basis van geaggregeerde gegevens het percentage vroege schoolverlaters systematisch onderschat (Van Landeghem e.a., 2013). De onderschatting is een gevolg van het feit dat de jaarlijkse geaggregeerde data niet toelaten leerlingen te detecteren die naar een tweede kwalificatie toewerken, opnieuw gestart zijn na een onderbreking of voor het eerst starten in het Vlaamse secundair onderwijs op 16-jarige leeftijd of ouder.

Tabel 3 toont deze onderschatting voor de globale indicator in 2010. In een volgend onderdeel gebruiken we de verfijnde indicator volgens de longitudinale gegevens om de geografische spreiding van de vroege schoolverlaters en hun indeling volgens enkele individuele socio-economische kenmerken in kaart te brengen.

TABEL 3. Vroege schoolverlaters, Vlaamse Gemeenschap, 2010, in % van totaal aantal schoolverlaters

Gegevensbron	Jongens	Meisjes	Totaal
Jaarlijkse geaggregeerde data	13,6	8,6	11,1
Longitudinale gegevens per leerling	16,6	11,0	13,9

Bron: Van Landeghem e.a., 2013.

1.2. Vlaanderen Europees vergeleken

Het strategisch raamwerk ‘Onderwijs en vorming 2020’ van de Raad van onderwijsministers van de Europese Unie duidt 5 objectieven aan voor 2020. Eén ervan is dat het deel van de jongeren zonder kwalificatie en niet meer in onderwijs of vorming in 2020 minder dan 10% moet bedragen (Europese Commissie, 2011). Twee van die 5 objectieven vormen samen één van de 5 hoofddoelstellingen van de ‘Europa 2020’ strategie, de opvolger van de Lissabonstrategie (Europese Commissie, 2010a). Van de lidstaten van de Europese Unie wordt verwacht dat ze hierover nationale doelstellingen formuleren en een doelgericht beleid uitstippelen. Het onderwijsbeleid van de Vlaamse overheid heeft de Europese strategie geïncorporeerd (Vlaamse overheid, 2009). Dat maakt het mogelijk de positie van Vlaanderen op het gebied van voortijdig schoolverlaten in een Europees perspectief te bekijken.

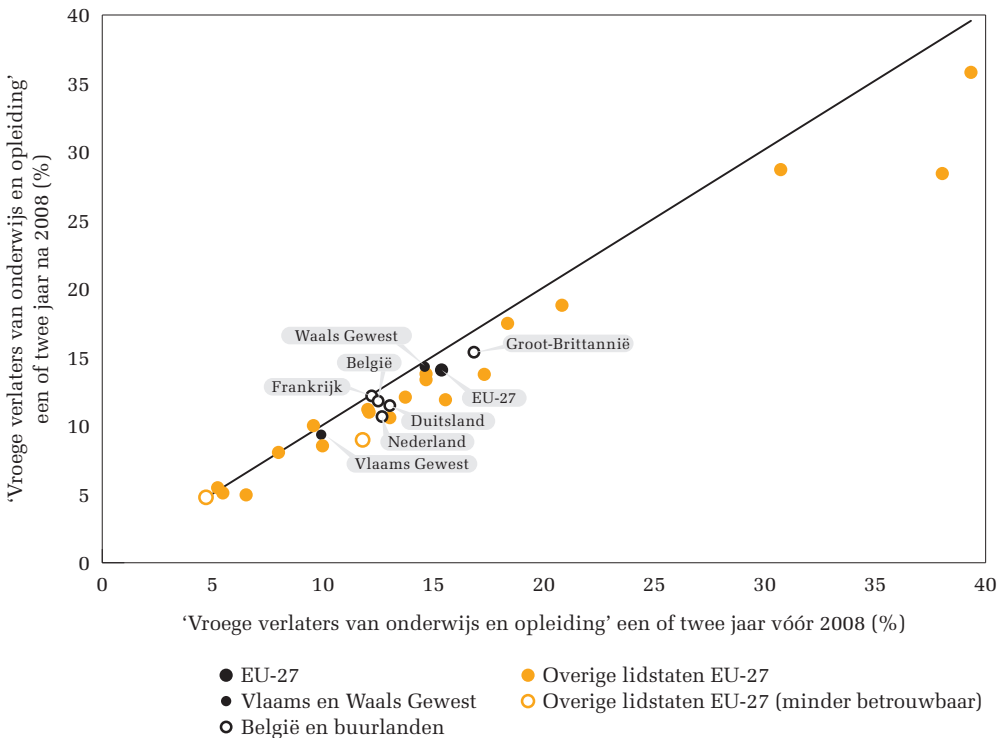
1.2.1. Vlaanderen en de EU27-lidstaten

In het kader van de Europa 2020 strategie publiceert Eurostat de ‘early leavers from education and training’ indicator gebaseerd op de Labour Force Survey (LFS), gedefinieerd als³:

'the percentage of the population aged 18-24 having attained at most lower secondary education and not being involved in further education or training. The numerator of the indicator refers to persons aged 18 to 24 who meet the following two conditions: (a) the highest level of education or training they have attained is ISCED 0, 1, 2 or 3c short and (b) they have not received any education or training in the four weeks preceding the survey.'

Figuur 2 toont de positie van het Vlaamse en Waalse Gewest volgens deze indicator 'vroegge verlaters van onderwijs en opleiding' in vergelijking met de lidstaten van de Europese Unie.

FIGUUR 2. Aandeel 'vroegge verlaters van onderwijs en opleiding' na 2008 versus vóór 2008, Vlaams Gewest, Waals Gewest en 26 EU-lidstaten^a, schatting, in %



^a Luxemburg hier niet opgenomen omdat er geen betrouwbaar materiaal is over de situatie na 2008.

Bron: eigen schatting op basis van tijdreeksen EU-LFS, 2002-2011.

Ook als de 3 lidstaten met zeer hoge percentages 'vroegge verlaters van onderwijs en opleiding' (dit zijn Spanje, Portugal en Malta) buiten beschouwing blijven, zijn er grote verschillen tussen de EU-lidstaten (figuur 2) onderling: er zijn scores van 5% maar ook van meer dan 20%.

België en de directe buurlanden Nederland, Duitsland en Frankrijk verschillen weinig van elkaar. Luxemburg, met 13% ‘vroege verlaters van onderwijs en opleiding’ in 2006, past ook in dit rijtje (maar is niet afgebeeld omdat het gegeven over de situatie na 2008 ontbreekt), samen met Estland, Ierland, Hongarije en Denemarken. Er is wel een verschil in evolutie tussen deze landen. In Frankrijk, bijvoorbeeld, bleef het percentage nagenoeg constant, maar in Nederland was er een vrij sterke afname.

Het Vlaamse Gewest heeft duidelijk minder ‘vroege verlaters van onderwijs en opleiding’ dan het Waalse Gewest. Terwijl het Waalse Gewest dicht bij het EU-gemiddelde ligt (zoals Letland en Griekenland), leunt het Vlaamse Gewest eerder aan bij Finland en Oostenrijk. Om aan te sluiten bij de ‘kopgroep’ (Polen, Tsjechië, Slovaakse en Slovenië), met indicatorwaarden in de buurt van 5%, zou het Vlaamse Gewest zijn score ongeveer moeten halveren.

1.2.2. Vlaanderen in vergelijking met andere EU-regio's (NUTS 1)

De 27 lidstaten van de Europese Unie zijn op allerlei gebieden zeer heterogeen. De EU probeert daarom met het hiërarchisch systeem van de NUTS (‘Nomenclature of territorial units for statistics’) meer vergelijkbare onderdelen van lidstaten te definiëren. Voor België valt het eerste niveau van de indeling (NUTS-1) samen met de 3 gewesten. In Duitsland zijn NUTS-1 elementen herkenbaar als de ‘Länder’. In Nederland (Noord-, Oost-, West- en Zuid-Nederland) en Frankrijk (onder meer Île-de-France, maar ook Est) lijkt de indeling kunstmatiger. Figuur 3 toont de Belgische Gewesten tegen de achtergrond van de 22 NUTS-1 regio's van de buurlanden waarvoor voldoende informatie beschikbaar is over ‘vroege verlaters van onderwijs en opleiding’.

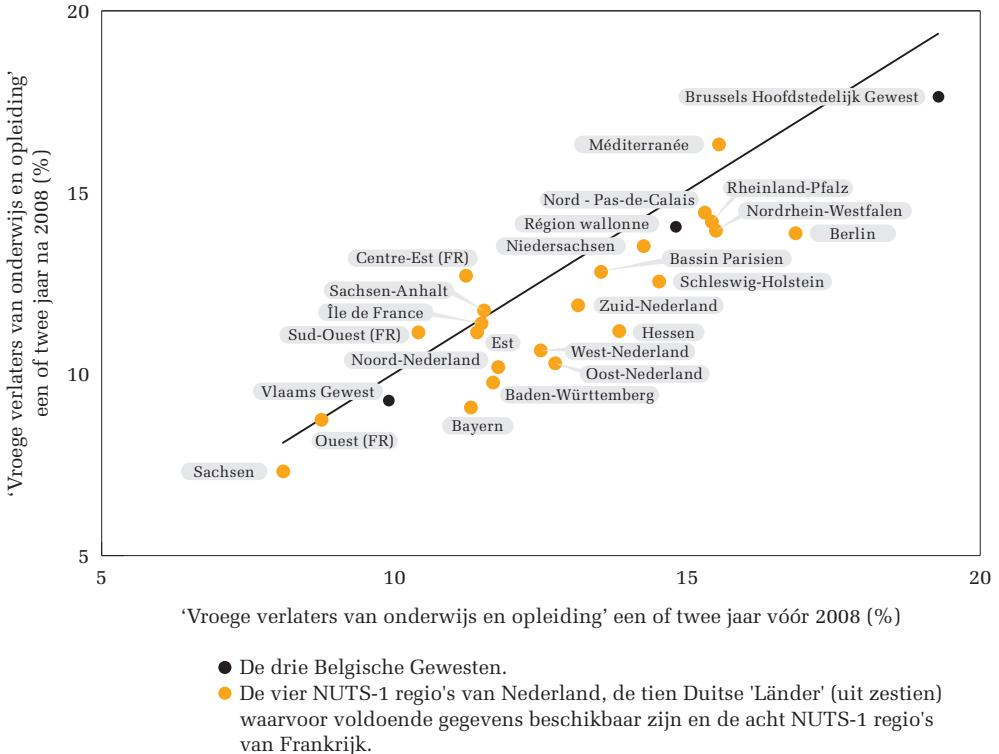
Het contrast tussen het Vlaamse en het Waalse Gewest blijft in figuur 3 onveranderd, maar kan op een andere manier geduid worden. Het Vlaamse Gewest ligt aan de gunstige kant van het getoonde gamma en sluit het dichtst aan bij de Franse regio Ouest en de Duitse deelstaat Bayern. Het Waalse Gewest is vanuit dit standpunt vergelijkbaar met Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz en Nord-Pas-de-Calais.

Van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest geeft figuur 3 een zeer ongunstig beeld, dat echter genuanceerd moet worden. In de figuur ontbreken namelijk de 2 Duitse ‘stadstaten’, Hamburg en Bremen, omdat er geen informatie beschikbaar is over de situatie na 2008. Net deze 2 regio's zijn het meest vergelijkbaar met het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Men moet verder ook rekening houden met de mogelijkheid dat er binnen de overige regio's grote lokale contrasten kunnen bestaan, bijvoorbeeld tussen sterk verstedelijkte deelgebieden en plattelandstreken.

Het contrast tussen de Gewesten binnen België is niet uitzonderlijk. Ook tussen de Duitse Länder onderling of tussen de NUTS-1 regio's binnen Frankrijk zijn er verschillen van een dergelijke omvang. In tegenstelling tot Duitsland, Frankrijk en België, verschillen de 4 NUTS-1 regio's van Nederland weinig van elkaar. Het is mogelijk dat de geografische variatie van de indicator van ‘vroege verlaters van onderwijs en opleiding’ eerder beperkt is binnen Nederland. Anderzijds is het ook denkbaar dat de

(vrij kunstmatige) indeling toevallig 4 dicht bij elkaar liggende gemiddelden oplevert, die een grotere onderliggende variatie verbergen.

FIGUUR 3. Aandeel ‘vroege verlaters van onderwijs en opleiding’ na 2008 versus vóór 2008, in de Belgische Gewesten en naburige EU-regio’s, schatting, in %



Bron: eigen schatting op basis van tijdreeksen EU-LFS, 2002-2011.

Bij een verdere onderverdeling van de NUTS-1 regio's botst men op de grenzen van de steekproef van de 'Labour Force Survey' waaruit de 'vroege verlaters van onderwijs en opleiding' indicator is afgeleid: het aantal respondenten wordt te klein en de indicatorwaarde onbetrouwbaar. Een toelichting bij de constructie van deze indicator voor Vlaanderen verduidelijkt dit. Uit deze enquête verkrijgt België jaarlijks gegevens van 90.000 inwoners van 15 jaar en ouder. Deze gegevens worden vervolgens gebruikt om een inschatting te maken van de 18-24-jarige 'vroege verlaters van onderwijs en opleiding', om die dan op te splitsen naar de verschillende gewesten. Deze werkwijze brengt een meetfout met zich mee en zorgt ervoor dat de betrouwbaarheidsintervallen rond de indicator relatief groot zijn, waardoor veranderingen in deze indicator nagenoeg nooit statistisch significant zijn (bijvoorbeeld in 2010 was het aantal 'vroege verlaters van onderwijs en opleiding' 9,6% voor Vlaanderen, maar met een 95% betrouwbaarheidsinterval van 8,2%-10,8%). Die indicator gebruiken voor monitoring is dan ook niet aangewezen, omwille van de meetfout.

Andere factoren die een rol spelen bij de interpretatie van deze indicator zijn onder meer: de mate waarin jonge vroege schoolverlaters deelnemen aan volwassenenonderwijs en de kwalificatiekansen in dat systeem; de kans dat vroege schoolverlaters zich opnieuw inschrijven in eerstekansonderwijs en daar al dan niet nog een kwalificatie verwerven; de leeftijdsverdeling van de stromen schoolverlaters en vroege schoolverlaters; de mate waarin jonge vroege schoolverlaters opleiding volgen als werkzoekende of werk vinden en opgeleid worden in een bedrijf. Veranderingen of verschillen in de ‘vroege verlaters van onderwijs en opleiding’ indicator zijn daarvoor erg moeilijk te interpreteren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het spoor dat de financieel-economische crisis van 2008 nalaat in de tijdreeksen van die indicator. Problemen op de arbeidsmarkt kunnen potentiële vroege schoolverlaters ertoe aanzetten langer op school te blijven (Van Landeghem e.a., 2012). Die factor drijft de indicatorwaarde omlaag. In tijden van hogere jeugdwerkloosheid zijn er minder vroege schoolverlaters in opleiding in een bedrijf. Daardoor verhoogt de ‘vroege verlaters van onderwijs en opleiding’ indicator. Het netto-effect hangt af van de balans tussen de verschillende factoren. Dit blijkt ook uit de uiteenlopende patronen in de data.

In een volgend onderdeel wordt de variatie van het percentage vroege schoolverlaters binnen Vlaanderen onder de loep genomen, maar dan wel door middel van administratieve gegevens over alle leerlingen, zodat een indeling tot op het niveau van steden en gemeenten haalbaar is.

1.3. Verschillen tussen individuen en tussen gemeenten

Het percentage vroege schoolverlaters voor de Europese Unie als geheel, verbergt dus grote verschillen tussen de lidstaten (zie vorig onderdeel). In dit onderdeel wordt getoond dat de variatie binnen Vlaanderen minstens even sterk is. Dat geldt zowel wanneer men steden en gemeenten met elkaar vergelijkt, als wanneer de schoolverlaters worden ingedeeld volgens individuele achtergrondkenmerken.

1.3.1. Verschil naargelang van het opleidingsniveau van de moeder en de thuistaal

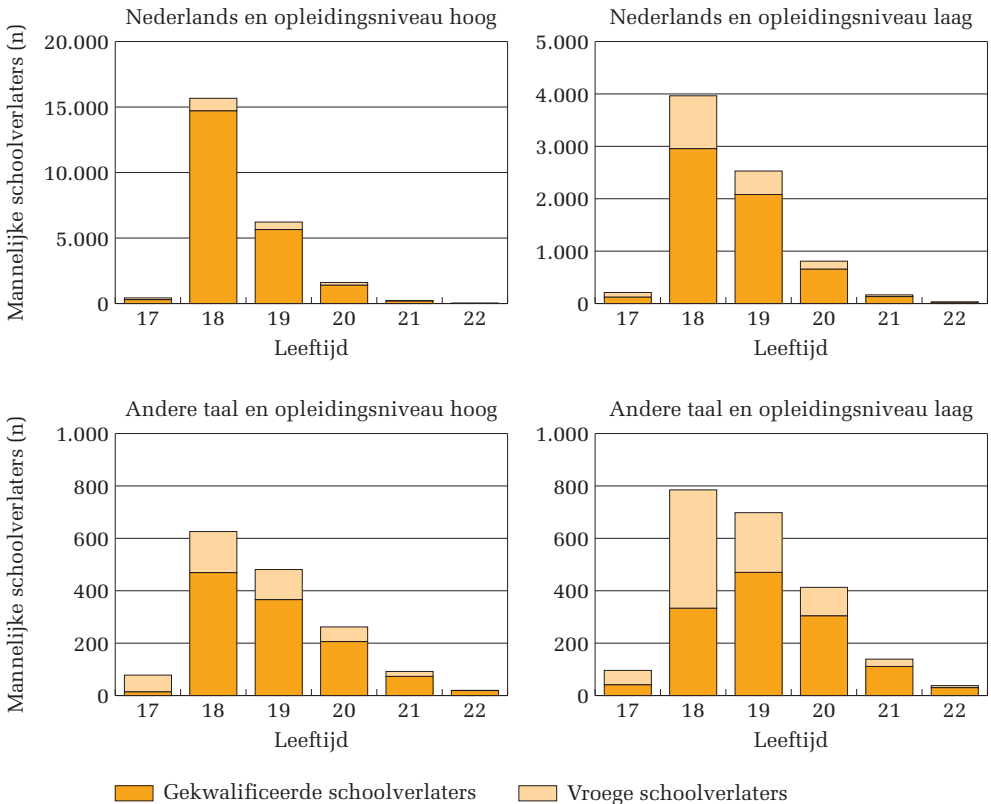
In figuur 4 (jongens) en figuur 5 (meisjes) worden de (al dan niet gekwalificeerde) schoolverlaters opgedeeld naar hun thuistaal (‘Nederlandstalig’ versus ‘anderstalig’) en het opleidingsniveau van de moeder: ‘(minstens) hoger secundair’ versus ‘(hoogstens) lager secundair’. De indeling is afgeleid uit administratieve data over de individuele leerlingen die de school registreert ten behoeve van het gelijk-onderwijskansenbeleid. Wat de thuistaal betreft, gaat het in eerste instantie om de taal waarin de leerling en zijn of haar moeder (of bij afwezigheid van de moeder, de vader) communiceren.

Voor de beide seksen zijn de contrasten tussen de groepen groot. Zowel bij de Nederlandstaligen als bij de anderstaligen, stromen de schoolverlaters met een laagopgeleide moeder trager weg uit het (leerplicht)onderwijs en zijn zij meer

ongekwalificeerd. Zowel binnen de subgroep met een hoogopgeleide moeder als binnen de groep met een laagopgeleide moeder, blijkt dat er bij de anderstaligen meer 17-jarige schoolverlaters zijn, maar dat de anderstalige subgroep daarna aan een trager tempo uit het secundair onderwijs weggaat en meer ongekwalificeerde schoolverlaters telt.

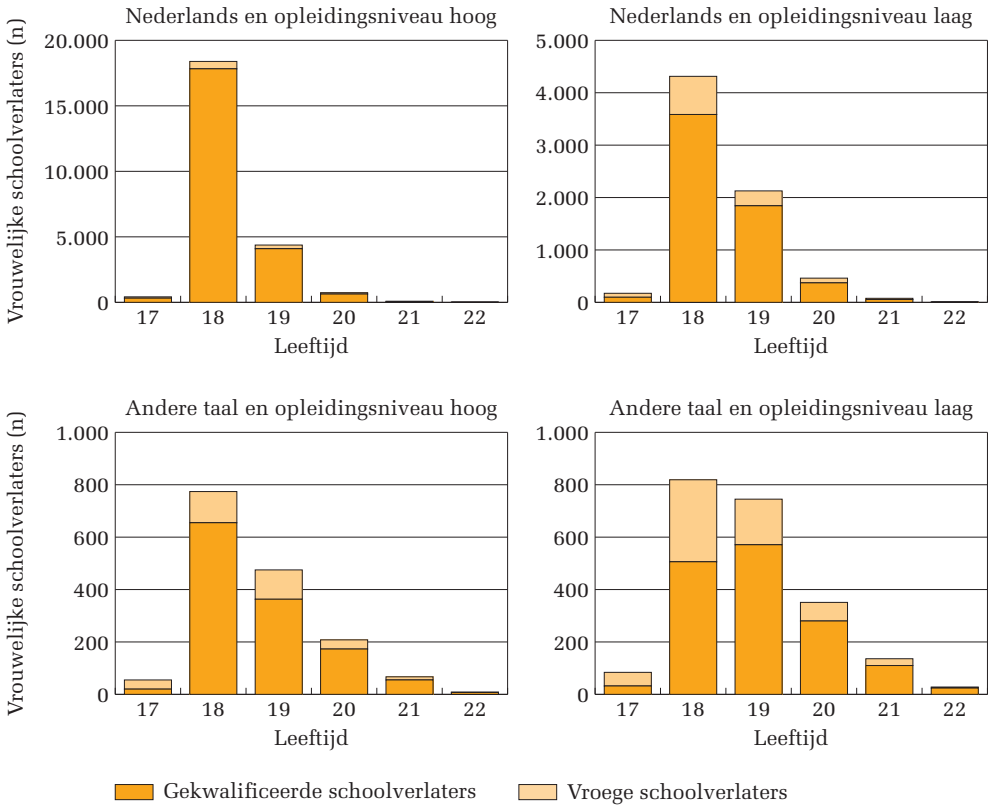
Tabel 4 vat een deel van de informatie uit de figuren samen in de vorm van indicatoren: het aantal vroege schoolverlaters in een gegeven categorie, uitgedrukt als percent van het totaal aantal schoolverlaters in dezelfde categorie. Hier blijkt bijvoorbeeld dat in 2010 meer dan 40% van de anderstalige mannelijke schoolverlaters met een laagopgeleide moeder ongekwalificeerd waren; onder de Nederlandstalige vrouwelijke schoolverlaters met een hoogopgeleide moeder daarentegen, waren er minder dan 5% voortijdige schoolverlaters.

FIGUUR 4. Mannelijke schoolverlaters in 2010, volgens leeftijd, thuistaal en opleidingsniveau moeder, in absoluut aantal



Bron: Van Landeghem e.a., 2013.

FIGUUR 5. Vrouwelijke schoolverlaters in 2010, volgens leeftijd, thuistaal en opleidingsniveau moeder, in absoluut aantal



Bron: Van Landeghem e.a., 2013.

TABEL 4. 17-22-jarige vroege schoolverlaters naar opleidingsniveau van de moeder, thuistaal en geslacht, 2010, in % van totaal aantal schoolverlaters

Groep	Jongens	Meisjes
Nederlandstalig, hoogopgeleide moeder	8,0	4,5
Nederlandstalig, laagopgeleide moeder	22,6	16,8
Anderstalig, hoogopgeleide moeder	26,4	19,8
Anderstalig, laagopgeleide moeder	40,6	29,7

Bron: Van Landeghem e.a., 2013.

1.3.2. Verschillen tussen steden of gemeenten

Tabel 5 geeft een zicht op het percentage vroege schoolverlaters in de grotere steden en gemeenten van Vlaanderen, volgens 2 verschillende gezichtspunten: de ligging van de school waaruit de schoolverlater vertrekt (volgens vestigingsplaats van de school) en de woonplaats van de schoolverlater (Van Landeghem e.a., 2013⁴). In

TABEL 5. Vroege schoolverlaters volgens vestigingsplaats en woonplaats en naar geslacht, 25 Vlaamse gemeenten en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest (BHG), 2010, in absolute aantallen en in %

Locatie	Volgens vestigingsplaats				Volgens woonplaats			
	Schoolverlaters	%			Schoolverlaters	%		
		Totaal	Jongens	Meisjes		Totaal	Jongens	Meisjes
Antwerpen	6.289	25,5	30,3	21,1	5.105	28,1	33,2	22,8
Gent	4.506	18,9	23,0	14,8	2.539	22,1	25,5	18,4
Brugge	3.486	12,7	16,0	8,9	1.360	14,4	17,8	10,9
Kortrijk	2.357	16,3	18,0	14,5	963	15,8	19,2	12,3
BHG	2.159	23,3	27,4	19,5	1.292	27,1	30,3	23,7
Leuven	2.116	13,9	16,5	11,3	802	16,2	16,9	15,5
Hasselt	2.094	16,2	18,2	14,0	767	13,6	16,0	10,7
Sint-Niklaas	1.922	17,4	24,5	10,9	880	15,9	21,4	10,2
Mechelen	1.831	20,4	25,1	15,5	966	18,9	23,0	15,0
Aalst	1.671	17,0	20,1	13,5	849	15,5	16,9	14,1
Turnhout	1.534	15,6	16,8	14,5	474	18,1	20,4	16,1
Roeselare	1.459	10,3	12,2	8,2	768	10,5	13,6	7,4
Genk	1.241	22,8	30,2	15,0	818	19,3	24,4	14,5
Oostende	1.131	17,4	21,7	13,3	687	19,1	23,3	14,9
Halle	966	13,1	15,0	10,7	357	15,1	18,8	11,4
Aarschot	907	9,7	12,7	6,4	311	11,9	15,7	7,9
Oudenaarde	888	10,2	12,0	8,3	359	7,5	9,5	5,6
Geel	872	10,6	13,3	7,2	422	10,7	14,1	6,7
Dendermonde	853	13,5	14,1	12,8	502	12,9	14,5	11,5
Mol	840	8,0	11,4	5,0	357	12,3	17,5	7,9
Lier	828	10,3	11,9	8,9	413	14,3	15,7	13,0
Waregem	826	4,7	4,5	5,0	472	8,3	10,4	6,4
Maaseik	795	12,7	15,3	8,2	295	8,5	10,9	6,1
Ieper	731	4,8	5,0	4,6	457	7,4	7,0	7,9
Eeklo	720	11,1	15,9	5,8	232	16,8	19,5	13,5
Sint-Truiden	710	12,8	14,0	11,6	413	13,6	13,7	13,4
Tot. 25 gemeenten en BHG	43.732	16,7	19,9	13,4	22.860	19,1	22,6	15,4
	(58,6%)				(30,6%)			
Overige 283 gemeenten	30.866	9,8	12,0	7,6	50.523	11,3	13,7	8,8
	(41,4%)				(67,7%)			
Waals Gewest					465	19,1	19,6	18,8
					(0,6%)			
Woonplaats onbekend					750	24,3	22,6	27,8
					(1,0%)			
Totalen	74.598	13,9	16,6	11,0	74.598	13,9	16,6	11,0
	(100%)				(100%)			

Bron: Van Landeghem e.a., 2013.

tabel 5 werden de gemeenten opgenomen met scholen waaruit in 2010 in totaal minstens 700 leerlingen de school verlieten. De gemeenten werden geordend naargelang van het aantal schoolverlaters (volgens vestigingsplaats). Uit de tabel blijkt de sterke geografische variatie van de indicator van vroege schoolverlaters binnen de Vlaamse Gemeenschap: van minder dan 10% in sommige gemeenten tot meer dan 25% in andere.

1.3.3. Opleidingsniveau van de moeder en thuistaal, per gemeente

Jongens hebben zoals gezegd een groter risico om het secundair onderwijs ongekwalificeerd te verlaten dan meisjes. De omvang van deze ‘gender gap’ kan verschillen volgens de definitie van de indicator, het onderwijssysteem, de beschouwde subpopulatie, enzovoort, maar het verschil is nagenoeg altijd beduidend. Uit een analyse per gemeente van de indeling van de schoolverlaters volgens het opleidingsniveau van hun moeder komt een gelijkaardige systematiek naar voren. Waar we een betrouwbare vergelijking kunnen maken, is er zo goed als altijd een groter percentage vroege schoolverlaters in de groep schoolverlaters met een laagopgeleide moeder. Hetzelfde geldt voor het verschil tussen Nederlandstalige en anderstalige schoolverlaters: we vinden dit contrast terug in bijna elke gemeente met een beduidend contingent anderstalige schoolverlaters.

Als een eerste aanzet tot verkenning van de grote verschillen tussen Vlaamse steden en gemeenten, wordt in Van Landeghem e.a. (2013) per gemeente aangegeven of het algemene percentage vroege schoolverlaters in gunstige of ongunstige zin beïnvloed is door het percentage vroege schoolverlaters bij kinderen van laagopgeleide moeders, dit percentage bij kinderen van hoogopgeleide moeders en de verhouding tussen het aantal kinderen van laag- en van hoogopgeleide moeders. Zo blijkt dat het hoge percentage vroege schoolverlaters in de stad Antwerpen samenhangt met het feit dat daar relatief veel leerlingen een laagopgeleide moeder hebben en dat in de groep leerlingen met een laagopgeleide moeder maar ook in de groep leerlingen met een hoogopgeleide moeder relatief velen de school verlaten zonder kwalificatie. In andere steden en gemeenten hebben (een gedeelte van) die elementen soms een positief effect.

1.4. Verklaringen voor ongekwalificeerde uitstroom

Vroegtijdig schoolverlaten is het eindpunt van een langdurig, vaak zeer persoonlijk en complex verhaal. Dit maakt het moeilijk om te spreken over dé vroegtijdige schoolverlater. Toch wijst onderzoek op enkele belangrijke predictoren. Het gaat om individuele en institutionele predictoren, die respectievelijk verwijzen naar kenmerken van leerlingen en gezinnen en van scholen en onderwijssystemen. Waar toepasselijk refereren we aan Vlaams en internationaal onderzoek.

1.4.1. Individuele predictoren

Heel wat individuele predictoren van vroegtijdig schoolverlaten werden in de voorgaande paragrafen reeds aangehaald. Zo blijkt uit onderzoek dat jongens, zittenblijvers, laag presteerders, allochtone leerlingen, leerlingen met een lage betrokkenheid ten aanzien van de school en leerlingen die regelmatig van school veranderen een grotere kans vertonen op vroegtijdig schoolverlaten (Lamote e.a., 2013a; Lamote e.a., 2013b; Rumberger, 2011).

Geslacht

Zoals in vele andere landen blijkt ook in Vlaanderen dat jongens een hogere kans hebben om vroegtijdig de school te verlaten. Toch wordt dit niet steeds gevonden in voorgaand onderzoek. Sommige studies vinden een omgekeerd effect, waarbij het vooral de meisjes zijn die een hogere kans kennen op vroegtijdig schoolverlaten (Croninger & Lee, 2001), of er blijkt helemaal geen effect van geslacht te zijn (Hickman e.a., 2008). Onderzoek in Vlaanderen is echter unaniem: jongens vallen (in de huidige periode) wel degelijk meer uit dan meisjes (Douterlungne e.a., 2001; Lamote e.a., 2013a). Die grotere uitval kan toegeschreven worden aan heel wat factoren, onder andere een beperktere betrokkenheid bij de school (zie verder) of meer problematisch gedrag op school met uitsluiting tot gevolg (Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2012), maar vermoedelijk ook aan de grotere participatie van jongens aan het buitengewoon onderwijs en aan het feit dat meer jongens schoolse vertraging oplopen.

Sociaal-economische status

Aangaande het effect van de sociaal-economische status (SES) op de kans op vroegtijdig schoolverlaten zijn nagenoeg alle studies het unaniem eens en is de conclusie: hoe lager de SES, hoe hoger de kans op vroegtijdig schoolverlaten. Een stijging van één standaardafwijking tegenover de gemiddelde SES, resulteert in een daling van de kans op vroegtijdig schoolverlaten met bijna 50% (Lamote e.a., 2013a).

Migratieachtergrond

Vroegtijdig schoolverlaten komt niet enkel frequenter voor bij jongens, maar vertoont ook verschillen naargelang van de eventuele migratieachtergrond⁵ van de leerling. Op basis van gegevens uit de Studie van de Overgang van Onderwijs naar Arbeidsmarkt (SONAR) blijkt het probleem bij allochtone jongens zeer groot te zijn: 30,1% van de allochtone jongens sluit de schoolloopbaan af zonder enige kwalificatie (in vergelijking met 13% van de autochtone jongens) (Duquet e.a., 2006). Wordt er binnen de groep allochtone leerlingen een opsplitsing gemaakt naar herkomst, dan blijkt het probleem het meest prominent te zijn bij jongens van Noord-Afrikaanse (45,5% ongekwalificeerd) en Turkse herkomst (45,6% ongekwalificeerd). De allochtone meisjes doen het volgens de SONAR-gegevens iets beter dan de jongens, maar verlaten het onderwijs ook vaker zonder kwalificatie dan autochtone meisjes (autochtoon: 7,2% ongekwalificeerd; allochtoon: 25% ongekwalificeerd).

Een verklaring voor dit fenomeen kan gezocht worden binnen 2 theoretische benaderingen: de achterstandshypothese enerzijds (waarbij ongekwalificeerd uitstromen wordt veroorzaakt door een lage sociaal-economische status) en de integratiehypothese anderzijds (waarbij ongekwalificeerd uitstromen wordt veroorzaakt door een gebrekkige integratie) (Duquet e.a., 2006). Een vroegere analyse op de gegevens van het Longitudinaal Onderzoek Secundair Onderwijs (LOSO) wees vooral op de achterstandshypothese, maar met een sterke interactie tussen migratieachtergrond en sociaal-economische status waarbij het effect van de sociaal-economische status op vroegtijdig schoolverlaten sterker was voor autochtone leerlingen dan voor allochtone leerlingen. Allochtone leerlingen haalden niet dezelfde positieve effecten uit een hoge sociaal-economische status als autochtone leerlingen, maar ondervonden

evenmin de sterk negatieve effecten van een lage sociaal-economische status (zie Lamote & Van Damme, 2011).

Zittenblijven

Een andere individuele predictor voor vroegtijdig schoolverlaten, is het zittenblijven van de leerling (inclusief de vroeger opgelopen schoolse vertraging). Zelfs wanneer rekening wordt gehouden met voorgaande prestaties van de leerling, blijkt het zittenblijven op zich nog steeds een sterke voorspeller voor vroegtijdig schoolverlaten. Voor dit effect werden verschillende verklaringen geopperd en getest, die steunden op courante dropout-modellen (Stearns e.a., 2007). Een eerste model stelt de eigenwaarde van de leerling centraal. Zittenblijven zou een negatief effect hebben op deze eigenwaarde, wat op zijn beurt zou leiden tot probleemgedrag met uitval als mogelijke uitkomst. Een tweede model vertrekt vanuit de relatie tussen prestaties/zittenblijven en identificatie met de school. Hoogpresterende leerlingen zouden zich daarbij meer identificeren met de school dan laagpresterende leerlingen. Deze identificatie zorgt ervoor dat een leerling zich meer thuis voelt op school en zich meer inspant voor schoolse taken. Binnen dit kader zou zittenblijven ervoor zorgen dat leerlingen zich minder inspannen voor school, wat zou kunnen leiden tot een lagere identificatie met de school, wat op zijn beurt kan leiden tot het vroegtijdig verlaten van de school. Een laatste model verwijst naar het effect van zittenblijven op het sociaal kapitaal, waarbij wordt gesteld dat zittenblijven de bestaande sociale banden en relaties met de klasgenoten doorbreekt en de zittenblijver met het ‘stigma’ van zittenblijven opnieuw relaties dient op te bouwen in een nieuwe klas. Zulke ervaringen zouden ervoor zorgen dat zittenblijvers eerder geneigd zijn de school de rug toe te keren. Onderzoek wees uit dat elk van die 3 modellen vroegtijdig schoolverlaten mee kon verklaren, maar dat deze modellen samen de relatie tussen zittenblijven en vroegtijdig schoolverlaten slechts ten dele konden duiden (Stearns e.a., 2007). Uit het Vlaamse LOSO-project bleek dat wie ouder is dan zijn of haar klasgenoten en opnieuw problemen ervaart in de studieloopbaan (zoals het behalen van een B- of een C-attest), vlugger afhaakt (Van Damme e.a., 2001). Ongetwijfeld speelt de onaantrekkelijkheid van schoollopen met klasgenoten die 2 jaar jonger zijn ook een rol.

De relatie tussen zittenblijven en vroegtijdig schoolverlaten werd recent onderzocht door Van Landeghem & Van Damme (2011c). Zij deelden de groep vroegtijdige schoolverlaters uit het voltijds secundair beroepsonderwijs (BSO) op naargelang van de opgelopen vertraging van deze leerlingen. Daaruit bleek dat de groep vroegtijdige schoolverlaters kan opgedeeld worden in 3 ‘subgroepen’: een groep die het onderwijs verlaat vanuit een (zeer) ongunstige positie, een groep die het onderwijs verlaat vanuit een relatief gunstige positie en een tussengroep. De groep leerlingen in de ‘ongunstige’ positie zitten in het 3de, 4de of 5de jaar van het BSO en liepen al 3 jaar (of meer) vertraging op. Concreet gaat het hier om leerlingen die ouder zijn dan 18 jaar, maar niet meteen uitzicht hebben op een diploma of getuigschrift. Het andere uiterste zijn leerlingen die de school ongekwalificeerd verlaten vanuit een relatief ‘gunstige’ positie. Deze leerlingen zitten reeds in het 5de of 6de jaar BSO – met maximum 2 jaar vertraging – maar zouden met een relatief beperkte inspanning alsnog een getuigschrift van het BSO kunnen behalen. Vooral in de groep leerlingen met een ‘ongunstige’ positie is de uitval hoog. Het uitzicht nog enkele jaren op de schoolbanken te moeten

zitten (met mogelijks nog extra vertraging) lijkt voor die leerlingen die niet meer leerplichtig zijn geen optie meer, waardoor ze beslissen vroegtijdig uit te stromen. Toch is de uitval ook bij de groep leerlingen in een ‘gunstige’ positie (te) hoog te noemen. Zeker wanneer ze niet slagen in het 5de of 6de jaar, opteren ze eerder voor (ongekwalificeerd) uitstromen dan voor nog 1 of 2 jaar schoollopen. Indicaties van dit fenomeen zijn eveneens te vinden bij Glorieux e.a. (2011), die de kenmerken van deelnemers aan Tweedekansonderwijs en de Examencommissie onderzochten. Daaruit blijkt dat de gemiddelde leeftijd van deelnemers aan (vooral) de Examencommissie amper 22 jaar was, dat zij vaak een verleden van zittenblijven hebben én het merendeel van hen nét de schoolbanken heeft verlaten. Vermoedelijk zien we in deze cijfers het vervolgtraject van de leerlingen uit het rapport van Van Landeghem & Van Damme: leerlingen die (met vertraging) een eindmeet in zicht hebben, maar de Examencommissie als een ‘snellere’ en wellicht ook als een meer aangepaste route naar een kwalificatie zien (hoewel daar amper 16% van de deelnemers slaagt (Glorieux e.a., 2009)).

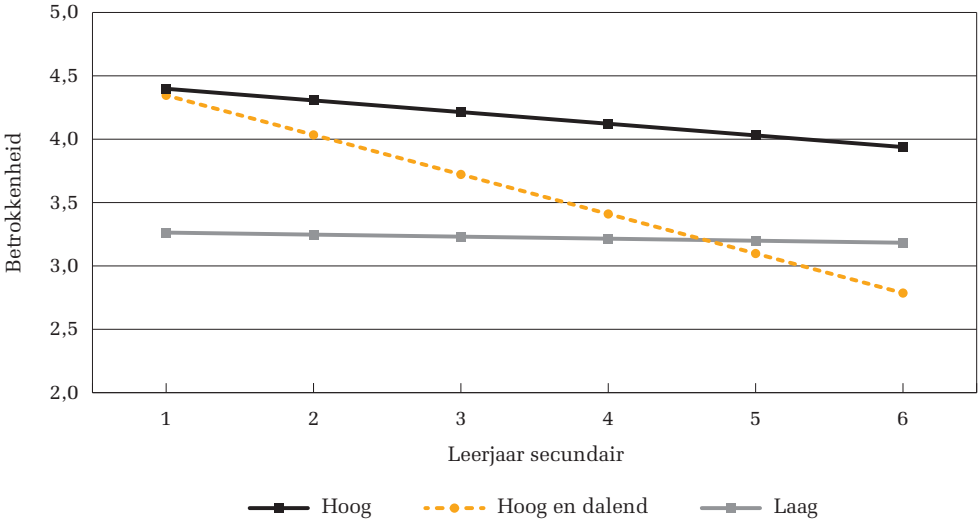
Prestatieniveau

Ook het behaalde prestatieniveau van de leerling speelt een sterke rol. Onderzoek in Vlaanderen concludeerde al dat de prestaties bij de start van het secundair onderwijs een sterke voorspeller waren van vroegtijdig schoolverlaten (Lamote e.a., 2013a), maar internationaal onderzoek wijst uit dat zelfs de prestaties in het eerste leerjaar van het basisonderwijs (!) een voorspeller zijn van latere ongekwalificeerde uitstroom (Alexander e.a., 2001).

Schoolse betrokkenheid

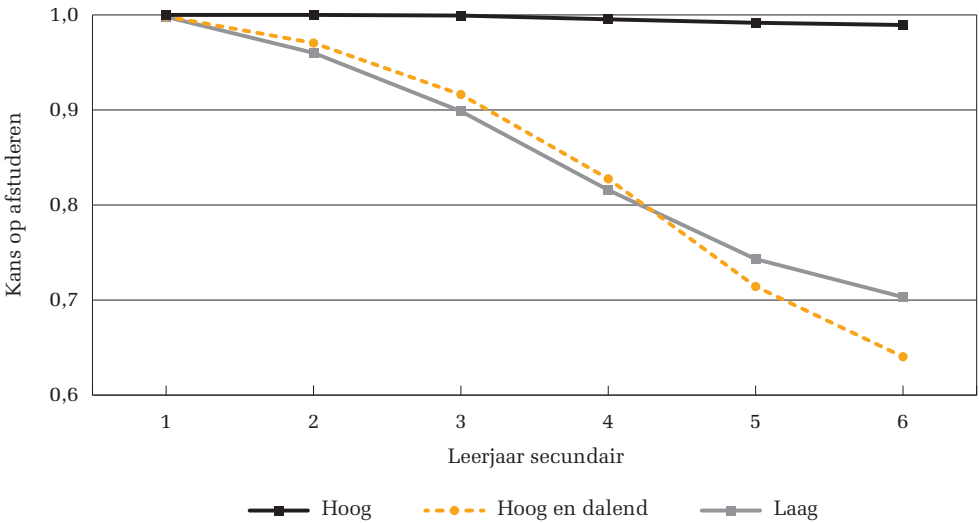
Na deze prestatiegebonden predictoren, richten we ons op de rol van ‘schoolse betrokkenheid’ in het proces van vroegtijdig schoolverlaten. Betrokkenheid gaat om de aandacht, inspanning en (tijds)investeringen die een leerling bereid is te leveren voor schoolwerk en om de algemene affectieve aspecten binnen de schoolmuren. Het concept ‘betrokkenheid’ onderscheidt zich van het concept ‘motivatie’ in de zin dat motivatie eerder gaat om redenen en drijfveren voor een bepaalde handeling, waar betrokkenheid gaat over de bereidheid om activiteiten te stellen, en de intensiteit waarmee dit gebeurt. Betrokkenheid is in onderzoek naar vroegtijdig schoolverlaten een interessant concept, aangezien het een gegeven is waar de leerkracht zelf op kan inspelen (daar waar het moeilijker is om in te spelen op sociaal-economische achtergrond, geslacht, en dergelijke). Klassiek worden er 2 à 3 componenten binnen deze betrokkenheid beschouwd: een emotionele en een gedragsmatige component (en aanvullend ook een cognitieve component⁶). De emotionele component gaat dan om de affectieve reacties van leerlingen, zowel ten aanzien van schoolwerk als ten aanzien van medeleerlingen en leerkrachten. De gedragsmatige component gaat om de deelname van de leerling aan (buiten)schoolse activiteiten, waarbij de aandacht vaak gaat naar de inspanning die een leerling bereid is te leveren voor schoolwerk. Wanneer we de samenhang van deze componenten van betrokkenheid met vroegtijdig schoolverlaten in Vlaanderen onderzoeken, kunnen we enkele interessante conclusies trekken (zie ook Lamote e.a., 2013b – in het onderzoek werd de voorspellende waarde van de schoolse betrokkenheid nagegaan bovenop die van andere determinanten zoals herkomst). In figuur 6 en figuur 8 is het verloop van groepen leerlingen te zien, respectievelijk voor gedragsmatige en emotionele betrokkenheid. In figuur 7 en figuur 9

FIGUUR 6. Verloop gedragsmatige betrokkenheid, naar leerjaar secundair, in 3 groepen leerlingen (gevormd op basis van dit verloop)



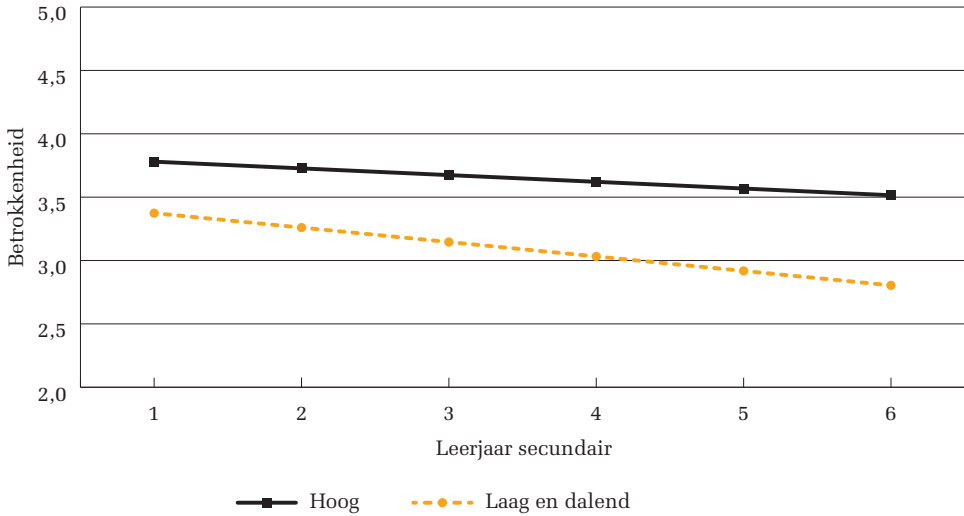
Bron: Lamote e.a., 2013b.

FIGUUR 7. Verloop kans op afstuderen, naar leerjaar secundair, per groep leerlingen (indeling volgens gedragsmatige betrokkenheid)



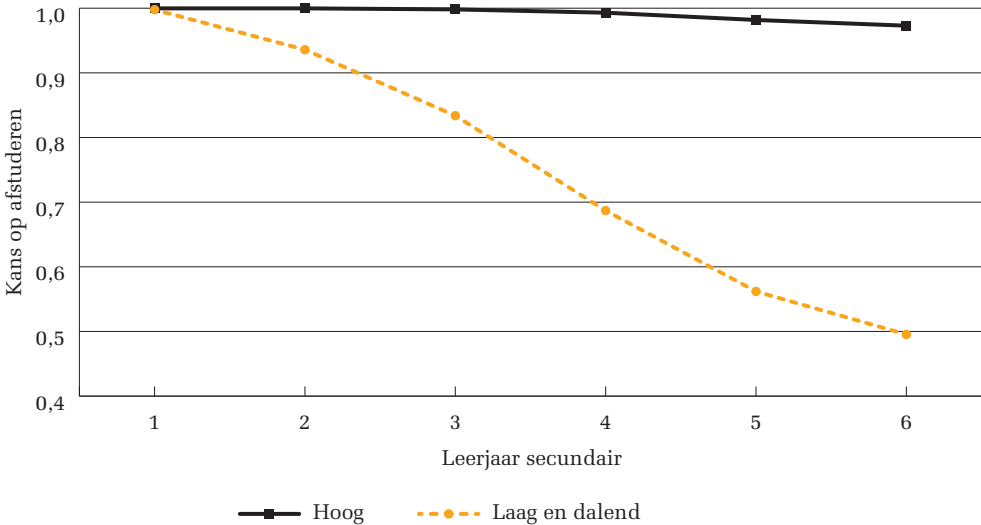
Bron: Lamote e.a., 2013b.

FIGUUR 8. Verloop emotionele betrokkenheid, naar leerjaar secundair, in 2 groepen leerlingen (gevormd op basis van dit verloop)



Bron: Lamote e.a., 2013b.

FIGUUR 9. Verloop kans op afstuderen, naar leerjaar secundair, per groep leerlingen (indeling volgens emotionele betrokkenheid)



Bron: Lamote e.a., 2013b.

is het lidmaatschap van een van de groepen in figuur 6 en figuur 8 gebruikt om de kans op het behalen van een kwalificatie uit te tekenen.⁷ Voor beide componenten van betrokkenheid vonden we een groep leerlingen die bij de aanvang van het secundair onderwijs hoog scoorde en ook doorheen het secundair onderwijs hoog bleef scoren. Naast deze permanent hoog scorende groep waren er echter groepen leerlingen die ofwel hoog scoorden bij de aanvang maar een sterk dalend verloop van betrokkenheid kenden, ofwel groepen leerlingen die al van bij de start een (zeer) beperkte mate van betrokkenheid toonden.

Uit figuur 7 en figuur 9 blijkt dat het inderdaad de laag scorende groepen en de hoog startende groep met een sterk dalend verloop doorheen het secundair onderwijs zijn die een hogere kans op uitval kennen. Het komt erop neer dat leerlingen die al van bij aanvang een verminderde interesse in schoolwerk en een minder goede relatie met de leerkracht rapporteren, vaak op dit niveau van betrokkenheid blijven, wat leidt tot een grote kans op vroegtijdig schoolverlaten. Vooral leerlingen die starten in een 1B-jaar, leerlingen met een lage sociaaleconomische achtergrond, jongens, allochtone leerlingen, leerlingen met schoolse vertraging en laag presterende leerlingen zitten in deze problematische groepen. Het belang van deze resultaten ligt vooral in de vroege voorspellende waarde. Op basis van die resultaten zijn risicoleerlingen al van bij de start van het secundair onderwijs te identificeren en kunnen ze bijgevolg gericht ondersteund en begeleid worden.

Spijbelen

Hoewel de relatie tussen spijbelen en vroegtijdig schoolverlaten nog niet expliciet is onderzocht in Vlaanderen, weten we uit internationaal onderzoek dat spijbelen een sterke voorspeller is van vroegtijdig schoolverlaten. Zo blijkt uit de analyses van De Witte & Csillag (2012) dat een spijbelaar zijn kans op vroegtijdig schoolverlaten ziet toenemen met 3,4 procentpunten (na controle voor andere voorspellers van vroegtijdig schoolverlaten). Ook weten we dat in Vlaanderen het aantal spijbelaars jaar na jaar toeneemt.

Schoolveranderingen

Een laatste individuele predictor van vroegtijdig schoolverlaten die we hier bespreken, is het aantal schoolveranderingen van de leerling. Uit internationaal onderzoek blijkt dat leerlingen die meer dan 1 keer veranderen van school, een verdubbeling van de kans op vroegtijdig schoolverlaten kennen. Gelijkaardige conclusies gelden voor Vlaanderen. Wanneer we kijken naar de schoolveranderingen van vroegtijdige schoolverlaters in de Vlaamse LOSO-databank, blijkt dat minstens de helft van de vroegtijdige schoolverlaters 1 of meer keer van school veranderde (Lamote e.a., 2013a).

1.4.2. Institutionele factoren: kenmerken van scholen en onderwijssystemen

Het al dan niet behalen van een diploma of getuigschrift op het einde van het secundair onderwijs en meer specifiek de omvang van de ongekwalificeerde uitstroom hangt ook samen met kenmerken van scholen en van het onderwijssysteem. We

noemen enkele belangrijke institutionele factoren, eerst in het algemeen, daarna voor het Vlaamse basis- en secundair onderwijs.

Schoolkenmerken

Uit internationaal en uit Vlaams onderzoek blijkt dat scholen met een grotere concentratie aan lage SES-leerlingen en scholen waarin de relatie tussen leerlingen en leerkrachten in het algemeen als minder goed wordt ervaren, een hogere uitval kennen (Lamote e.a., 2013a). Voor alle duidelijkheid: het gaat om effecten van scholen die bovenop de effecten van kenmerken van individuele leerlingen komen. Als er gekeken wordt naar leerwinst gedurende een ruimere periode, wordt veelal geen invloed van het soort medeleerlingen vastgesteld (Verhaeghe e.a., 2011). Vermeldenswaard is ook het langetermijneffect van kleinere klassen in de aanvangsjaren van de lagere school op het percentage uitvallers in het secundair onderwijs (Finn, 1989).

Systeemkenmerken

Uit onderdeel 1.2. is gebleken dat de omvang van de ongekwalificeerde uitstroom in Vlaanderen middelmatig laag is in vergelijking met die in andere Europese landen. Hoe komt het dat we het eerder goed doen? Als men het beschikbare internationale onderzoek overziet (zie onder andere De Witte e.a., 2013; Lavrijsen & Nicaise, 2013; Nicaise e.a., 2013), blijkt dat nog veel onzeker is maar dat men kan stellen dat vooral 2 kenmerken van ons systeem ‘verantwoordelijk’ zijn voor die relatief lage ongekwalificeerde uitstroom in Vlaanderen: (1) de leerplicht tot 18 jaar, en (2) het goed uitgebouwde beroepsonderwijs.

Een lange leerplicht gaat veelal samen met minder vroege schoolverlaters (Wenger, 2002), hoewel er een gevaar is dat bij sommige leerlingen gebrek aan motivatie leidt tot storend gedrag in de klas (Cabus & De Witte, 2011).

Over het algemeen is er in landen met goed uitgebouwde systemen van beroepsvoorbereidend onderwijs (zoals het BSO en de praktijkgeoriënteerde richtingen in het TSO, maar ook deeltijdse vormen van onderwijs, vorming of opleiding) minder ongekwalificeerde uitstroom. Dit impliceert dat we genuanceerd moeten denken over onze vorm van ‘early tracking’ (vergelijk onze onderwijsvormen zoals ASO, TSO en BSO). Op korte termijn leidt die tot een grotere sociale ongelijkheid, meer specifiek als men nagaat hoe de samenhang is tussen algemene vaardigheden en de sociaal-economische herkomst. Op lange termijn echter zorgt beroepsgericht secundair onderwijs voor een betere maatschappelijke integratie van kansarme leerlingen (Brunello & Checchi, 2007).

Ondanks het feit dat Vlaanderen (volgens de weinig optimale EAK-indicator) bij de ‘betere leerlingen van de Europese klas’ zit voor wat voortijdig schoolverlaten betreft, heeft het Vlaamse onderwijssysteem ook minder gunstige kenmerken, waardoor we niet nog minder vroege schoolverlaters hebben. We moeten over deze relaties tussen systeemkenmerken en voortijdig schoolverlaten echter spreken in termen van ‘redelijke vermoedens’, aangezien heel wat relaties nog niet (op een optimale manier) werden onderzocht. Toch lijken 2 grote systeemkenmerken een lager aantal voortijdige schoolverlaters in de weg te staan. In de eerste plaats de grote mate van schoolse

vertraging van de leerlingen, met dan speciale aandacht voor de vertraging die leerlingen al oplopen in het basisonderwijs. Hoewel we schoolse vertraging reeds aanhaalden bij de individuele predictoren, kan het veelvuldig voorkomen ervan eveneens beschouwd worden als een systeemkenmerk. Daarbij is het aangewezen de aandacht te richten op de *omvang* van de schoolse vertraging in Vlaanderen. Die is nog steeds zeer hoog (in Vlaanderen: 16% in basisonderwijs ten overstaan van 7,7% in de EU (Eurydice, 2011)) en zeker op bepaalde momenten – bijvoorbeeld in het eerste leerjaar van het lager onderwijs (Goos e.a., 2013) – wordt te gemakkelijk vergeten wat de negatieve effecten op lange termijn van zittenblijven zijn. Het tweede systeemkenmerk is de toename van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs (Van Landeghem & Van Damme, 2011a). Omdat die vorm van onderwijs meer op ‘zorgen voor’ dan op leren is gericht, brengen sommige leerlingen het minder ver dan het geval zou zijn in het gewoon onderwijs (Vanlaar e.a., 2012). De impact op het vroegtijdig schoolverlaten is vooralsnog niet onderzocht.

Soms heeft een systeemkenmerk tegenstrijdige effecten. Dit is onder andere het geval wanneer een onderwijssysteem voorziet in een alternatieve weg om een kwalificatie te verwerven. Lamb (2011) stelt dat het voorzien van een alternatieve weg naar een kwalificatie zelfs *aanzet* tot voortijdig schoolverlaten, aangezien heel wat studenten dit zien als ‘de makkelijke(re) weg’ naar een kwalificatie. Ook in Vlaanderen zijn er signalen dat (een deel van de potentiële) voortijdige schoolverlaters op eenzelfde manier hierover denkt. Bovendien kan zo’n systeem dan wel zorgen voor meer kwalificaties, maar dit leidt ook tot minder volwaardige kwalificaties (Glorieux e.a., 2011; Nicaise e.a., 2013).

Het Vlaamse basisonderwijs

Er zijn aanwijzingen dat ons basisonderwijs erop achteruit gaat. We beperken ons tot enkele voorbeelden. In de eerste plaats bleek uit de resultaten op TIMSS⁸ 2011 (4de leerjaar) dat de kansenongelijkheid voor wetenschappen groter was dan in 2003 (Bellens e.a., 2013). Bovendien bleek uit de Vlaamse deelname aan PIRLS⁹ 2006 dat onze leerlingen zich bij de start van het 1ste leerjaar minder goed voorbereid voelen op het leren lezen en schrijven dan de leerlingen van andere landen (die veelal een minder goed uitgebouwd kleuteronderwijs hebben).

Hoewel het intuïtief niet mogelijk lijkt, zijn er leerlingen die het basisonderwijs ‘ongekwalificeerd’ verlaten (zonder getuigschrift basisonderwijs) maar – via een 1B-jaar – het secundair onderwijs alsnog gekwalificeerd verlaten. Toch zijn zulke leerlingen eerder uitzondering dan regel. Het is op dit ogenblik niet bekend hoe het percentage leerlingen dat het getuigschrift lager onderwijs behaalt, evolueert. De Vlaamse overheid hoopt binnenkort de omvang van dit fenomeen te kennen. Ook de modale school voor basisonderwijs weet niet hoeveel procent van de leerlingen die bij haar start in het 1ste leerjaar, het getuigschrift basisonderwijs behaalt (evenmin heeft ze informatie over hoe ‘haar leerlingen’ het doen in het secundair). Dit houdt onder meer verband met het feit dat in de loop van de lagere school relatief veel (en een toenemend aantal) leerlingen overgaan naar het buitengewoon onderwijs of naar het eerste leerjaar B in het secundair onderwijs. Toch is de kennis van de latere positie van leerlingen van belang, om zo probleempunten binnen de eigen school te identificeren.

Illustratief voor ons systeem is dat de overheid slechts op het einde van de lagere school – dit is na minstens negen jaar onderwijs (inclusief het kleuteronderwijs) – eindtermen hanteert, en daarvoor nu en dan bij een steekproef van scholen een (voor de individuele school, vrijblijvende) toets afneemt. Ook de grotere koepels die eigen toetsen ontwikkelen, mikken vooral op het 6de leerjaar en laten daardoor meer dan 10% van de globale leerlingenpopulatie buiten beschouwing. Die 10% is immers vóór het 6de leerjaar overgegaan naar het buitengewoon onderwijs of naar 1B in het secundair onderwijs. Leerlingvolgsystemen worden weinig beleidsmatig gebruikt, en bovendien worden de gebruikte ‘normen’ door de uitgever soms aangepast aan het feitelijke prestatieniveau, dit wil zeggen de ‘normen’ worden verlaagd (‘geactualiseerd’).

Het Vlaamse secundair onderwijs

We formuleren hier enkel de belangrijkste negatieve kenmerken van de huidige structuur van het secundair onderwijs die leiden tot minder schoolse betrokkenheid bij een substantieel deel van de leerlingen. In de eerste plaats hecht men nu in heel wat scholen onvoldoende waarde aan technische vorming en praktijkvakken (maar ook aan kunstzinnige vorming) in de 1ste graad. Bovendien is er in veel scholen een sterke hiërarchie tussen studierichtingen die leerlingen in de 1ste graad het signaal geeft: ‘als je zwak bent voor algemene vakken, kies dan maar technische vakken of een beroepsrichting’. Ook de 2de graad ASO is geen volwaardig algemeen onderwijs (dat zou immers ook technische en kunstzinnige vorming inhouden). Tot slot wordt in de structuur zelf de keuze voor een technische of beroepsrichting na 4 jaar algemeen secundair onderwijs niet als een normale loopbaan beschouwd, maar eerder als iets dat aan een waterval doet denken en dat bestemd is voor wie mislukt is. Met dit beknopt overzicht herhalen we (iets sterker geformuleerd) de conclusies van een uitgebreid onderzoek over ons secundair onderwijs (Van Damme e.a., 2001).

Aanvullend moeten we nog 1 relevant systeemkenmerk van ons secundair onderwijs noemen, namelijk het gebrek aan een aantrekkelijke en succesvolle vorm van deeltijds onderwijs (nu: leren en werken). Als het om ongekwalificeerd uitstromen gaat, is dit een belangrijke negatieve factor.

1.4.3. De situatie op de arbeidsmarkt

Onderzoek naar de relatie tussen vroegtijdig schoolverlaten en arbeidsmarktfactoren analyseerde vooral de relatie tussen (jeugd)werkloosheid, economische groei en minimumlonen (De Witte e.a., 2013). Vooral de effecten van werkloosheid zijn daarbij interessant. In wat volgt, splitsen we deze effecten op naar jeugdwerkloosheid en werkloosheid bij volwassenen. Werkloosheid bij volwassenen kan op 2 manieren het vroegtijdig schoolverlaten beïnvloeden: wanneer een leerling ziet dat er op de arbeidsmarkt een grote mate van werkloosheid bestaat bij zowel geschoolde als ongeschoolde volwassenen, percipieert die leerling de meerwaarde van een diploma als zeer laag. Tumino & Taylor (2013) benoemen dit het effect van ‘de ontmoedigde student’. Dit effect wordt ook in ander onderzoek gevonden (Petrongolo & San Segundo, 2002; De Witte e.a., 2013). Het niveau van werkloosheid kan weliswaar ook in de andere richting werken: wanneer jongeren zien dat men op de arbeidsmarkt meer

kansen krijgt mét dan zonder een diploma, zien zij meer het nut in van scholing en het behalen van een diploma. Een hoge jeugdwerkloosheid leidt volgens heel wat onderzoek tot een lagere schooluitval (Petrongolo & San Segundo, 2002; Tumino & Taylor, 2013). Wanneer jongeren zien dat vooral hun ongekwalficeerde leeftijdsgenoten het moeilijk hebben om zich een positie te verzekeren op de arbeidsmarkt, zullen zij eerder geneigd zijn alsnog te proberen om een kwalificatie te behalen. En wellicht nog belangrijker: bij grote jeugdwerkloosheid neemt de kans af dat werkgevers jongeren zonder diploma een job aanbieden.

1.5. Gevolgen van vroegtijdig schoolverlaten

1.5.1. Individuele en maatschappelijke gevolgen: een synthese van de onderzoeksliteratuur

De gevolgen van vroegtijdig schoolverlaten situeren zich zowel op het individuele als op het maatschappelijke vlak. Internationaal onderzoek wijst uit dat schoolverlaters minder kans hebben om een job te vinden en als ze die dan vinden, zijn het vaak laagbetaalde en minder kwaliteitsvolle jobs (Rumberger, 2011). In Vlaanderen vinden we eveneens evidentie voor deze fenomenen. Voor wat de kwaliteit van de job betreft, concluderen Verhofstadt e.a. (2007) vooral dat hoogopgeleiden in kwaliteitsvollere jobs zitten. Personen met hoogstens een kwalificatie van lager secundair onderwijs geven meer aan niets te leren in de job, minder vaardigheden nodig te hebben voor de job, minder variatie te hebben in hun job en vaker in gevaarlijke werk-omstandigheden te werken. De VDAB-cijfers uit de studie 'Werkzoekende schoolverlaters in Vlaanderen' (VDAB, 2013) bieden ondersteuning voor de bevindingen van Rumberger (2011). Daaruit blijkt onder andere dat de vroegtijdige schoolverlaters¹⁰ na 1 jaar weliswaar wat werkervaring hebben opgedaan, maar opvallend vaker nog werkzoekend zijn. Die werkloosheid werd eveneens aangehaald door Psacharopoulos (2007). Op basis van Europese data besluit Psacharopoulos dat de werkloosheidsgraad bij gekwalificeerde schoolverlaters meer dan 5 procentpunt lager is, vergeleken met ongekwalficeerde schoolverlaters.

Naast de effecten van kwalificaties op arbeidsmarkttuitkomsten zijn er eveneens effecten te vinden gerelateerd aan de gezondheid van de vroegere voortijdige schoolverlaters. Een hogere opleiding hangt immers samen met het maken van gezondere keuzes: hogeropgeleiden hebben minder te kampen met overgewicht, vertonen minder problematisch drinkgedrag en druggebruik, dan vroegtijdige schoolverlaters. Dit is te koppelen aan het hogere inkomen van gekwalificeerde schoolverlaters: zij kunnen meer gezonde voeding aankopen en sneller een beroep doen op medische bijstand wanneer nodig.

1.5.2. Vlaams onderzoek over gevolgen op verschillende levensdomeinen

In het kader van het toenmalige 'PMS-centrum van het Rijksonderwijs' te Leuven werden iets meer dan 500 kinderen gevolgd doorheen het basisonderwijs (zie Blommaert, 1980). Die groep was qua sociaal-economische herkomst ongeveer representatief voor

de Vlaamse populatie. Onder meer het feit dat ook de meest kansarmen in die groep feitelijk gevolgd konden worden, maakt de databank waardevol. Gedurende het voorbije decennium werd de overgrote meerderheid van de subjecten – die ondertussen ongeveer 35 jaar oud waren – uitvoerig geïnterviewd. De databank laat toe na te gaan wat de effecten zijn van het al dan niet ongekwalificeerd verlaten van het secundair onderwijs op onder meer de latere beroepsloopbaan, maar ook op sommige andere levensdomeinen. Vooruitlopend op een nog niet afgewerkt onderzoeksrapport geven we hier, naast de beschrijvende statistieken (tabel 6), beknopt enkele onderzoeksresultaten weer.

In de analyse van deze dataset focusten we op indicatoren van werk, gezondheid, vrijetijdsbesteding en sociaal kapitaal. Op basis van de beschrijvende gegevens in tabel 6, zien we alvast enkele aanwijzingen van verschillen tussen gekwalificeerde en ongekwalificeerde schoolverlaters.

De hierna volgende resultaten zijn gebaseerd op meer geavanceerde analyses¹¹.

Voor de indicatoren van werk voerden we (regressie)analyses uit op de totale tijd dat men werkloos was, het maandloon van de laatste job en het aantal uren bijscholing gevolgd bij de VDAB. Daaruit blijkt dat vroegtijdige schoolverlaters significant meer tijd in de werkloosheid hebben doorgebracht en in hun laatste job minder verdienden dan gekwalificeerde schoolverlaters. Dit bevestigt de hypothese op basis van

TABEL 6. Indicatoren voor diverse werk-, gezondheids- en vrijetijdsaspecten, opgedeeld naar gekwalificeerd/ongekwalificeerd, Vlaamse leeftijdsgenoten, in gemiddelde en standaardafwijking

Indicator	Gekwalificeerd		Ongekwalificeerd	
	Gemiddeld	Standaardafw.	Gemiddeld	Standaardafw.
Werk				
Totaal werkloos ^{a ***}	12,41	15,88	24,12	28,01
Maandloon ^{b ***}	1.963	540	1.743	528
Uren VDAB opleiding	67,75	264,60	102,67	312,99
Gezondheid				
Ziekteverlof ^{a **}	1,18	1,40	3,91	12,02
Gezondheidsbevorderend gedrag ^{c **}	3,09	1,24	2,63	1,30
Stress – mentaal ^d	1,98	0,39	1,99	0,39
Stress – fysiek ^d	1,48	0,41	1,44	0,49
Stress – medicalisering ^d	1,49	0,44	1,57	0,62
Vrije tijd				
Evasief gedrag ^{c ***}	1,92	1,28	2,79	1,52
Complementair werk ^{c **}	1,84	1,40	1,56	1,20
Sociaal kapitaal ^c	3,00	1,34	2,67	1,37

^a % van de tijd tussen einde studies en 35ste verjaardag onder dit statuut.

^b De codes gaan van 1 = '€ 1 tot € 249' over 2 = '€ 250 tot € 500' tot 11 = '€ 2500 of meer'.

^c Codering: (1) helemaal niet aanwezig of merkbaar, (2) niet aanwezig, (3) twijfelachtig, (4) aanwezig, (5) tendens sterk.

^d Antwoorden op een 4-puntenschaal (1 tot 4: nooit, soms, regelmatig, zeer vaak).

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

de eerder aangehaalde VDAB-cijfers en de bevindingen van Psacharopoulos (2007), vooral wat de tijd in werkloosheid betreft. Ondanks die grotere werkloosheid volgen deze vroegtijdige schoolverlaters niet significant meer opleidingen bij de VDAB dan gekwalificeerde schoolverlaters. Vermoedelijk weegt het ‘nadeel’ van werkloosheid voor die vroegtijdige schoolverlaters niet op tegen de inspanning die hij/zij moet leveren voor het volgen van een VDAB-opleiding. Opvallend is het grote verschil bij de omvang van gevolgde VDAB-opleidingen tussen de gekwalificeerden onderling.

Naast werkgerelateerde uitkomsten is het ook zinvol te kijken naar uitkomsten op het vlak van gezondheid. Internationale gegevens wijzen er immers op dat hogeropgeleiden gezondere keuzes maken in hun leven, in vergelijking met lageropgeleiden. Uit onze analyses blijken die effecten ook te gelden voor Vlaanderen. Vroegtijdige schoolverlaters zijn niet enkel significant meer thuis op ziekteverlof, maar stellen ook significant minder gezondheidsbevorderend gedrag in hun vrije tijd. Aangaande verschillende stressvariabelen is er echter geen significant verschil tussen beide groepen. Vroegtijdige schoolverlaters ervaren dus niet meer (of minder) stress dan gekwalificeerde schoolverlaters.

Ten derde kijken we naar het verschil tussen beide groepen in vrijetijdsbesteding. Hoewel dit triviaal lijkt, kunnen we de beschouwde variabelen binnen de vrijetijdsbesteding toch koppelen aan werk en gezondheid. We gingen immers na in welke mate vroegtijdige schoolverlaters een vrijetijdsactiviteit uitoefenen die complementair is aan hun professionele activiteit, en of vroegtijdige schoolverlaters meer evasieve vrijetijdsactiviteiten uitoefenden (onder andere cafébezoek, gamen, en – zeer sporadisch vermeld – druggebruik). Bijkomend gingen we na in welke mate vroegtijdige schoolverlaters deelnamen aan activiteiten die het sociaal kapitaal vergroten (bijvoorbeeld deel uitmaken van een vereniging).

Uit onze analyses blijkt dat vroegtijdige schoolverlaters in Vlaanderen significant meer evasieve vrijetijdsactiviteiten uitoefenen in vergelijking met gekwalificeerde schoolverlaters, wat in overeenstemming is met de internationale bevindingen. Vroegtijdige schoolverlaters besteden ook significant minder vrije tijd aan activiteiten die complementair zijn aan het werk (bijvoorbeeld vakliteratuur doornemen). Naar sociaal kapitaal vergrotende activiteiten toe vonden we geen significant verschil tussen beide groepen.

Ten slotte vergelijken we de verschillen tussen beroepscategorieën op 35-jarige leeftijd, opgedeeld naar kwalificatie/geen kwalificatie. Uit tabel 7 blijkt dat ongekwalificeerde schoolverlaters verhoudingsgewijs meer in een arbeidersstatuut zitten of contractueel ambtenaar zijn, in vergelijking met gekwalificeerde schoolverlaters. De gekwalificeerden zijn eerder bediende of vastbenoemd ambtenaar.

Uit het voorgaande blijkt dat ook in Vlaanderen het vroegtijdig schoolverlaten op termijn gemiddeld genomen negatieve effecten heeft op de levensloop. Dit betekent echter niet dat de latere loopbaan van alle vroege schoolverlaters gekenmerkt wordt door negatieve ervaringen. Om dit te verduidelijken, vermelden we hoeveel procent van de ongekwalificeerden in de onderzoeksgroep van Blommaert gekenmerkt wordt door

TABEL 7. Verdeling gekwalificeerden en ongekwalificeerden over beroepscategorieën, in aantallen en % binnen elke groep

Groep		Openbaar		Privé		Zelfstandige	Totaal
		Contractueel	Vastbenoemd	Arbeider	Bediende		
Gekwalificeerd	%	3	21	17	46	13	100
	N	11	67	56	146	41	321
Ongekwalificeerd	%	9	10	47	22	12	100
	N	7	8	36	17	9	77

een succesvolle beroepsloopbaan, gedefinieerd in termen van een reeks objectieve en subjectieve criteria. De beroepsloopbaan kan als succesvol worden omschreven bij 12% van de ongekwalificeerden en bij 35% van de gekwalificeerden. Verschillende gemiddelden tussen beide groepen gaan dus gepaard met een substantiële overlap tussen die groepen voor de mate waarin de beroepsloopbaan succesvol is. Besluiten dat alle voortijdige schoolverlaters een problematische beroepsloopbaan tegemoet gaan is dus overdreven, maar dit doet geen afbreuk aan het belang van een kwalificatie. Vermeldenswaard is dat vooral nieuwe beroepssectoren – in dit onderzoek: logistiek en informatica – mogelijkheden bieden aan sommige ongekwalificeerden om een succesvolle beroepsloopbaan uit te bouwen.

1.5.3. Vlaams onderzoek over de relatie tussen voortijdig schoolverlaten en armoede

Onderzoek over armoede heeft al meermaals aangetoond dat er een sterk verband bestaat tussen armoederisico's enerzijds en het bereikte onderwijsniveau van individuen of gezinshoofden anderzijds. Zo heeft een voortijdig schoolverlater in de EU gemiddeld tweemaal meer kans op armoede dan een schoolverlater met een diploma secundair onderwijs (Nicaise, 2012). Het armoederisico van kinderen is in Vlaanderen zelfs 5 maal hoger wanneer de moeder de school voortijdig heeft verlaten dan wanneer zij een secundair diploma op zak heeft (Eeman & Nicaise, 2012). Natuurlijk moet men zich hoeden voor (gedeeltelijke) schijnrelaties. Meer gedetailleerd onderzoek (De Blander & Nicaise, 2009; Schockaert & Nicaise, 2010; Schockaert e.a., 2011) leert ons onder andere:

- dat er inderdaad een sterke en significante invloed is van het onderwijsniveau van de ouders op de transitiekansen in en uit armoede, zowel bij ouders als bij kinderen;
- dat maatregelen om het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan sterkere en meer duurzame effecten hebben op de voorkoming (preventief) én bestrijding (curatief) van armoede dan bijvoorbeeld verhoogde uitkeringen of activering op de arbeidsmarkt.

Dit onderzoek concludeert daarom dat investeringen in het menselijk kapitaal van kwetsbare gezinnen veel effectiever zijn om de vicieuze cirkel van armoede te doorbreken.

2. Verwachtingen over de toekomstige evolutie van de ongekwalificeerde uitstroom in Vlaanderen?

We formuleren een algemene verwachting over de evolutie van de ongekwalificeerde uitstroom in het komende decennium en we onderbouwen die empirisch op één punt. We besluiten met een verwachting betreffende het effect van het beleid dat momenteel gevoerd en voorbereid wordt.

2.1. Het komende decennium

Een verwachting voor het komende decennium zou kunnen zijn: bij gelijk beleid zal de stijgende trend van ongekwalificeerde uitstroom die kenmerkend was voor de periode voor de crisis, hernemen eenmaal de economische crisis en de daarmee gepaard gaande jeugdwerkloosheid voorbij zal zijn.

Daarbij denken we aan enkele negatieve ontwikkelingen die mee aan de basis kunnen liggen van de voorbije toename van de ongekwalificeerde uitstroom, zoals de stijging van het aantal anderstalige leerlingen in ons onderwijs, de toename van het percentage leerlingen dat naar het buitengewoon lager onderwijs gaat, de toename van het aantal leerlingen dat uitgesloten wordt door een secundaire school, de vaststelling dat de achterstand van anderstaligen en sociaal-economische kansarmen eerder toedien afneemt (tenzij in gevallen waarin het algemeen prestatiepeil daalt, zie PISA 2009), de afname van het intellectuele niveau van de instroom van de lerarenopleidingen (Van Damme, 2008), de vaststelling dat heel wat leraren basisonderwijs het moeilijk vinden om uitdagende taken aan sterkpresterende leerlingen te bezorgen (in wetenschappen, TIMSS 2011) en de dalende tendens in het prestatiepeil op sommige internationale toetsen (TIMSS 2003, PISA 2009). Echter, er is vooralsnog geen duidelijk verband aangetoond tussen die trends en de toename van de ongekwalificeerde uitstroom. Althans op één punt maken we in het volgende onderdeel een prognose van de vermoedelijke gevolgen van een voorzienbare evolutie.

2.2. Prognose van de verdeling van schoolverlaters volgens thuistaal en opleidingsniveau van de moeder, en invloed op het toekomstig percentage vroege schoolverlaters

De samenstelling van een geboortecohorte in termen van de thuistaal (Nederlandstalig/anderstalig) en het opleidingsniveau van de moeder (hoogopgeleid/laagopgeleid) wordt hier in kaart gebracht via het deel van de cohorte dat ingeschreven is in het gewoon onderwijs in de leeftijdsperiode van 3 tot 16 jaar.

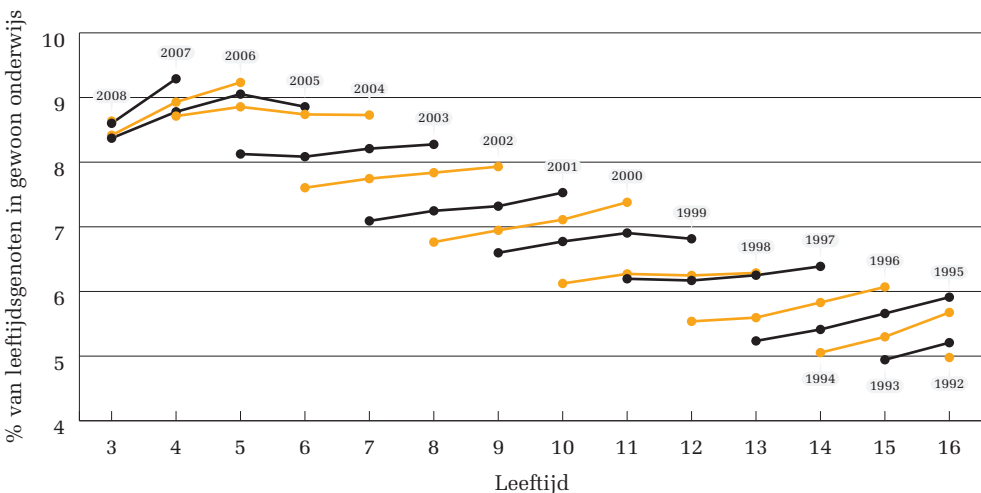
De samenstelling van de cohorten blijkt geleidelijk te veranderen naargelang van het geboortjaar. Tussen de geboortecohorte van 1992 (die het contingent 18-jarige

schoolverlaters leverde in 2010) en de cohorte van 2007 (die de 18-jarige component zal vormen in de schoolverlatersstroom van 2025) stellen we de volgende evolutie vast: (a) de fractie van de cohorte met Nederlands als thuistaal én met een hoogopgeleide moeder blijft ongeveer constant; (b) de fractie Nederlandstaligen met een laagopgeleide moeder neemt af; (c) de fractie anderstaligen met een hoogopgeleide moeder neemt toe; (d) de fractie anderstaligen met een laagopgeleide moeder neemt toe (zie figuur 10).

Uit onderdeel 1.3.1. bleek dat in 2010 anderstaligen in het algemeen en anderstalige kinderen van een laagopgeleide moeder in het bijzonder, een groter risico lopen om het onderwijs voortijdig te verlaten dan Nederlandstaligen met een laagopgeleide moeder. Indien er na 2010 niets verandert aan het risico op voortijdig schoolverlaten binnen elk van de subgroepen, dan betekent de voorspelde verschuiving in de samenstelling van de schoolverlatersstroom van fractie (b) naar (c) en (d) dat het percentage voortijdige schoolverlaters toeneemt.

Tabel 8 geeft een kwantitatieve schatting van deze toename. Door de genoemde verschuivingen in de samenstelling van de schoolverlatersstroom zou het bijkomende percentage voortijdige schoolverlaters in 2025 (in vergelijking met 2010) 1,1% bedragen. In vergelijking met de geleidelijke stijging tussen 1999 en 2008 met ongeveer 2% (Van Landeghem e.a., 2013) is dit een bescheiden toename. Zoals blijkt uit tabel 8 is er een verwachte toename van de ongekwalificeerde uitstroom tegen 2025 met 3,2% door het grotere aantal anderstalige leerlingen, die echter voor tweederde gecompenseerd wordt door een afname van het aantal Nederlandstaligen met een laagopgeleide moeder.

FIGUUR 10. Aandeel anderstaligen met een laag opgeleide moeder in gewoon onderwijs, naar leeftijd, per geboortjaar, in % van leeftijdsgenoten



Bron: Datawarehouse van het Ministerie van Onderwijs en Vorming, schooljaar 2008-09 tot en met 2011-12, eigen berekeningen.

TABEL 8. Schatting toename percentage vroege schoolverlaters door verschuiving in de samenstelling van geboortecohorten volgens thuistaal en opleidingsniveau van de moeder (2010-2025)

Groep	Indicator 2010 per groep %		Verandering 2010→2025 in verdeling %	=	Prognose verandering indicator 2010-2025 %
Nederlandstalig, hoogopgeleide moeder	6,3	×	-0,4	=	0,0
Nederlandstalig, laagopgeleide moeder	19,8	×	-10,4	=	-2,1
Anderstalig, hoogopgeleide moeder	23,1	×	5,1	=	1,2
Anderstalig, laagopgeleide moeder	35,1	×	5,7	=	2,0
Totaal					1,1

Bron: Datawarehouse van het Ministerie van Onderwijs en Vorming (schooljaar 2008-09 tot en met 2011-12), en gegevens afgeleid uit tabel 7 en tabel 8 van Van Landeghem e.a., 2013.

2.3. Invloed van nieuw en gepland beleid

Van de hervorming van het systeem van ‘leren en werken’, die van kracht werd in het schooljaar 2008-2009 (VLOR & SERV, 2010), mogen we verwachten dat ze geleidelijk zal helpen om het percentage vroege schoolverlaters te beperken. Vooral het opgelegde voltijdse engagement (leren én werken) zou het deeltijds beroepsonderwijs kunnen omvormen van een wachtkamer tot aan de achttiende verjaardag in een effectieve leerplek, en zou bijkomende kwalificaties kunnen opleveren. Of de hervorming de jarenlange dalende trend in het aantal leercontracten van Syntra, waar de 2 componenten ‘werken’ en ‘leren’ bij definitie aanwezig zijn, zal kunnen omkeren, is niet duidelijk.

Sinds begin 2012 werkt men binnen de Vlaamse onderwijsadministratie aan de ontsluiting van de rijke administratieve databases met longitudinale gegevens over de onderwijsloopbaan van elke individuele leerling, met de bedoeling de ongekwaliificeerde uitstroom in Vlaanderen op te volgen (Van Landeghem e.a., 2013). De intentie is voortaan niet alleen een indicator voor de Vlaamse Gemeenschap als geheel te publiceren, maar om die in te delen tot op het niveau van gemeenten en individuele scholen. Hoewel het hier niet gaat over een directe ingreep van beleidsmakers in het onderwijssysteem, mag men het effect van dit initiatief niet onderschatten. Wellicht zal deze constante stroom van in de tijd en tussen regio’s en scholen vergelijkbare kwantitatieve informatie, de problematiek van vroege schoolverlaters op langere termijn onder de aandacht houden.

3. Internationale good practices

Nagenoeg elk land heeft te kampen met het probleem van vroegtijdig schoolverlaten en dient dus na te denken over mogelijke strategieën ter preventie en/of remediëring.

Het is echter moeilijk om de ‘effectieve’ aanpakken te onderscheiden. Een daling in het aantal vroegtijdige schoolverlaters hoeft immers niet steeds het resultaat te zijn van een ‘goed beleid’, maar kan veroorzaakt zijn door tal van andere (rand)factoren. Er zijn maar weinig landen die op een degelijke manier de effectiviteit van hun aanpak onderzochten. We beperken de volgende bespreking dan ook tot landen die deze analyse wél hebben gedaan, of zich laten kenmerken door een zeer specifieke aanpak (in combinatie met een drastische daling van het aantal vroegtijdige schoolverlaters).

We staan achtereenvolgens stil bij de aanpak in Nederland, Luxemburg, de Verenigde Staten en Canada.

3.1. Nederland

Nederland slaagde er de afgelopen jaren in zijn uitval te reduceren van 15,3% (in 2000) tot 9,1% (in 2011). Hoewel die daling vermoedelijk niet enkel op het conto van ‘goed beleid’ is te schrijven, kenmerkt het Nederlandse beleid zich wel door een gerichte aanpak van vroegtijdig schoolverlaten én evaluatie van de effecten van het beleid.

Het Nederlandse project ‘*Aanval op Schooluitval*’ (Ministerie van Onderwijs, 2011) is interessant omwille van de sterke decentralisatie, waarbij 39 Regionale Meld- en Coördinatiepunten (RMC-regio’s) instaan voor verschillende aanpakken. Zich baseren op de lokale context is hierbij van belang; vroegtijdig schoolverlaten is immers een regio-specifiek probleem. Ook de impact van bepaalde predictoren is gebonden aan een bepaalde regio. Elke RMC-regio sluit individueel convenanten af met het ‘OCW’ (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) waarin ze aangeeft op welke manier ze het aantal vroegtijdige schoolverlaters wil terugdringen. De nadruk ligt daarbij op preventie. Elke onderwijsinstelling binnen een RMC-regio is verplicht de problematiek in kaart te brengen en op basis van die analyse gerichte programma’s uit te werken ter voorkoming van vroegtijdig schoolverlaten. Binnen de RMC-regio ontvangt elke onderwijsinstelling die het convenant ondertekende, een vast bedrag om bestaande initiatieven rond de aanpak van vroegtijdig schoolverlaten te behouden. Daarbovenop krijgt elke instelling een prestatiesubsidie wanneer zij het aandeel nieuwe vroegtijdige schoolverlaters (ten opzichte van het aantal leerlingen in de leeftijd van 12-23 jaar in die instelling) onder een vastgestelde norm weet te krijgen (Staatscourant, 2012). Die extra subsidie zou scholen ertoe aanmoedigen het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten hoog op de prioriteitenlijst te stellen en te houden.

In de Nederlandse aanpak springt eveneens de leerlingregistratie in het oog. Nederland voerde voor elke leerling een ‘onderwijsnummer’ in: een uniek registratienummer per leerling dat opgenomen is in het Basisregister Onderwijs (BRON). Aan dit onderwijsnummer worden eveneens leerlingkenmerken (onder andere geslacht, etniciteit), kenmerken van de schoolloopbaan (onder andere schooltype, richting, vakkenpakket) en kenmerken van de ouders (onder andere eenoudergezin) gekoppeld. Bijkomend

kunnen deze BRON-data gekoppeld worden aan de databanken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Gemeentelijke Basis Administratie, waardoor de dataset wordt uitgebreid met bijvoorbeeld buurtkenmerken, belastingsinformatie en werksituatie van de ouders (De Witte & Cabus, 2013). Die databanken worden in Nederland beschikbaar gesteld voor onderzoek en maken doorgedreven analyses mogelijk. Die BRON-data vormen ook de basis voor wellicht het meest opvallende aspect van de Nederlandse aanpak: de ‘naming-and-shaming’ van scholen. Met die BRON-data beschikt men over het aantal vroegtijdige schoolverlaters *per school* en Nederland heeft ervoor gekozen om die per school naar het publiek te communiceren. Iedereen die toegang heeft tot het internet, kan de cijfers van vroegtijdig schoolverlaten per schooljaar, per regio, per gemeente en per school raadplegen (via www.vsvverkenner.nl). Op die manier kan elke school zijn eigen dropout-rate vergelijken met een naburige school; dit geldt ook voor de evolutie van die cijfers. Hoewel er per school nog een meer gedetailleerd rapport kan worden gedownload (met informatie over leeftijd, etniciteit, geslacht en onderwijsvorm van vroegtijdige schoolverlaters), blijven de percentages zogenaamde ‘bruto-effecten’, wat wil zeggen dat men de percentages niet corrigeert voor de kenmerken van een leerlingpubliek. De doorgedreven transparantie maakt dat er eveneens goed evaluatieonderzoek van verschillende aanpakken mogelijk is. Zo onderzochten De Witte & Cabus (2013) wat de effectiviteit was van 10 courante interventies: (1) melding van spijbelaars, (2) flexibele overgangen bij verkeerde studiekeuze, (3) loopbaanbegeleiding, (4) stages, (5) mentoring en coaching, (6) zorgteams, (7) betere overgang van voorbereidend beroepsonderwijs naar hoger beroepsonderwijs, (8) brede school, (9) onderwijs op maat voor uitvallers en (10) meer instapmomenten in het secundair onderwijs voor uitvallers. De interventies die tot een daling leidden, zijn vooral het systeem van mentoring en coaching, studien loopbaanbegeleiding en het systeem waarbij vroegtijdige schoolverlaters bij een herintrede in het onderwijs een traject op maat aangeboden krijgen.

Naast deze aanpakken in het reguliere onderwijs, voorziet Nederland ook begeleiding van leerlingen die te maken hebben met een opeenstapeling van risicofactoren en die niet meer in het reguliere onderwijs terecht kunnen. Die leerlingen komen terecht bij de ‘plusvoorzieningen’. Zij bieden een meer gerichte ondersteuning en zorg, en kenmerken zich vooral door hun kleine onderwijsgroepen en praktijkgerichte aanpak. Zulke ‘plusvoorzieningen’ kunnen in allerlei vormen voorkomen: van een extra begeleiding in een reguliere school tot aparte scholen voor probleemjongeren.

3.2. Luxemburg

In Luxemburg wordt sterk ingezet op individuele follow-up van leerlingen, zowel cijfermatig als bij begeleiding.

Er bestaat een omvangrijke databank waarin gedetailleerde informatie voor elke leerling voorhanden is: naast de klassieke sociaal-economische kenmerken en algemene achtergrondkenmerken van de leerling, bevat ze gedetailleerde informatie van diens schoolloopbaan, testresultaten en informatie over eventuele remediëring. Hoewel de informatie over de schoolloopbaan niet verplicht is, wordt het toevoegen van die

informatie toch aangemoedigd. De databank voegt 2 bestaande databanken samen: ‘le fichier Scolaria’ met informatie uit het basisonderwijs en ‘le fichier élèves’ voor het secundair onderwijs. De regelgeving omtrent deze nieuwe databank werd nog maar recentelijk goedgekeurd (Ministère de l’Éducation nationale et de la Formation professionnelle MENFP, 2013). De databank is niet enkel bedoeld voor leerkrachten ten behoeve van een optimalere organisatie van het onderwijs, maar mikt ook expliciet op (longitudinaal) onderwijseffectiviteitsonderzoek en – in een later stadium – op identificatie van vroegtijdige schoolverlaters. Luxemburg komt met een strikte follow-up van leerlingen tegemoet aan een van de eerste vereisten in de aanpak van vroegtijdig schoolverlaten: een up-to-date monitoring en analyse van leerlingen, wat eveneens wordt benadrukt in het ‘referentiekader van aanpak vroegtijdig schoolverlaten’ opgesteld door de Europese Commissie (Europese Commissie, 2010b).

Luxemburg zet ook sterk in op de coördinatie en centralisatie van bestaande initiatieven. Zo opende op 27 februari 2012 het ‘Maison d’orientation’ de deuren. Dit is een verzameling van bestaande initiatieven rond studie- en loopbaanbegeleiding. Het gaat om een brede waaier aan initiatieven: (1) *le Service d’orientation professionnelle de l’ADEM* (Agence pour le développement de l’emploi); (2) *le CPOS* (Centre de psychologie et d’orientation scolaire); (3) *le SNJ* (Service national de la jeunesse); (4) *l’ALJ* (Action locale pour jeunes) en (6) *l’Anefore* (Agence nationale pour le programme européen d’éducation et de formation tout au long de la vie). Het Maison d’orientation richt zich zowel op de jeugd in het algemeen (SNJ), schoolgaande jongeren (CPOS, SNJ), (net afgestudeerde) werkzoekende jongeren (ALJ, ADEM) en personen op zoek naar mogelijkheden tot levenslang leren (Anefore). Binnen de context van vroegtijdig schoolverlaten, valt vooral de rol van ALJ op. ALJ spoort vroegtijdige schoolverlaters op en contacteert hen allen individueel. ALJ peilt naar de beweegredenen om de schoolbanken te verlaten en begeleidt hen verder, hetzij terug naar de schoolbanken (vaak via een individueel programma), hetzij naar een goede positie op de arbeidsmarkt. Daarbij treden de medewerkers van ALJ op als ‘mentor’ van de leerling, waarbij er samen met de leerling naar een passende oplossing wordt gezocht. Deze snelle interventie maakt het mogelijk om heel wat vroegtijdige schoolverlaters alsnog terug op de schoolbanken te krijgen (Noesen, 2011).

Wat is het effect van die aanpak van monitoring, in combinatie met een gecentraliseerde aanpak en individuele follow-up op vroegtijdig schoolverlaten? Dit is nu nog moeilijk te zeggen omdat de grootschalige, longitudinale databank nog niet voldoende op punt staat. Anderzijds kunnen we ons niet baseren op de Europese cijfers van vroegtijdig schoolverlaten voor Luxemburg. Die cijfers zijn voor kleine steekproeven (inherent aan een kleine lidstaat) onbetrouwbaar. Daarom vroeg Luxemburg vanaf 2009 een gewijzigde definitie, wat zich meteen uitte in de cijfers¹² en verkeerdelijk zou kunnen geïnterpreteerd worden als gevolg van ‘goed beleid’. Luxemburg ging op één jaar immers van 13,4% ESL (2008) naar 7,7% ESL (2009). Volgens berekeningen van de Luxemburgse overheid, situeert het werkelijke aantal vroegtijdige schoolverlaters zich momenteel rond de 9% (2009-2010), komende van 11,2% (2007-2008).

3.3. Verenigde Staten van Amerika

We besteden hier vooral aandacht aan programma's die hun effectiviteit in onderzoek hebben bewezen. We baseren ons op twee belangrijke reviewstudies: de studie van Dynarski e.a. (2008), aangevuld door de studie van Wilson e.a. (2011).

De eerste component die Dynarski e.a. bespreken is het eigenlijke startpunt van het merendeel van de programma's: de dataverzameling en -monitoring. Hoewel de effectiviteit van deze component als eerder 'laag' wordt beoordeeld, is die wel onontbeerlijk. Dynarski e.a. benadrukken daarbij dat deze dataverzameling idealiter comprehensief, longitudinaal en op leerlingniveau dient te worden opgezet. Zo heeft men niet enkel een zicht op het aantal vroegtijdige schoolverlaters, maar eveneens op een groot aantal achtergrondkenmerken én eventuele 'early warnings' voor vroegtijdig schoolverlaten. Eén van deze 'early warnings' is het spijbelgedrag van de leerling. Enkel op basis van een goede registratie en monitoring kan dit spijbelgedrag in kaart worden gebracht en kan er op korte termijn worden ingegrepen. Wilson e.a. (2011) stellen daarbij wel vast dat van alle componenten, het louter ingrijpen op spijbelen het minst effectief is. Een loutere symptoombestrijding dient dus vermeden te worden.

Een tweede component volgens Dynarski e.a. is het toewijzen van een mentor aan een leerling die dreigt uit te vallen (of 'at risk' is). De mentor staat de leerling bij zowel op schools, emotioneel als persoonlijk vlak. Ook Wilson e.a. (2011) halen dit idee van 'mentoring' aan als een van de meest effectieve componenten van interventies. Zij wijzen erop dat de mentor zich vooral focust op de loopbaan van de leerling, zowel op schools als op professioneel vlak. De effectiviteit van het mentorschap kwam eveneens naar voren in de Nederlandse aanpak.

Een volgende effectieve component van interventieprogramma's is het bijwerken van schoolse achterstanden bij leerlingen. Dit werd eveneens bevestigd door Wilson e.a. (2011), die tutoraat en huiswerkbegeleiding als voorbeeld geven om die achterstand bij te werken.

Naast het werken aan achterstanden in schoolse prestaties, geven Dynarski e.a. (2008) aan in te zetten op het bijwerken van sociale vaardigheden. Vroegtijdige schoolverlaters zijn immers vaak leerlingen die de normale gang van zaken in klassen verstoren en probleemgedrag vertonen gedurende de lessen. In interventieprogramma's die inzetten op sociale vaardigheden, leerden de leerlingen probleemoplossende strategieën en het vermijden van conflictsituaties.

De laatste 2 componenten zijn nauw met elkaar verbonden en hebben betrekking op het schoolniveau. In de eerste plaats benadrukken de auteurs het belang van een 'gepersonaliseerde leeromgeving en instructie'. Daarbij verwijzen ze vooral naar basislessen didactiek voor leerkrachten, waarbij leerkrachten in elke les aandacht dienen te hebben voor de beginsituatie van elke leerling. Deze gepersonaliseerde leeromgeving heeft ook als doel om de relaties tussen leerlingen en leerkrachten te verbeteren, om zo de betrokkenheid te verhogen en de kans tot vroegtijdig schoolverlaten te

verlagen. De tweede interventie gaat om het relevant maken van de leerstof, niet enkel met het oog op een verhoogde betrokkenheid maar eveneens met het oog op intrede op de arbeidsmarkt. Het gaat niet zozeer om het aanleren van enkel beroepsspecifieke vaardigheden, maar ook om leerlingen de relevantie van bepaalde vaardigheden voor een latere beroepsloopbaan mee te geven (in welke mate kan ik een bepaalde vaardigheid aanwenden in een later beroep?). Verder benadrukken Dynarski e.a. het belang van algemene loopbaanbegeleiding.

Hoewel Wilson e.a. (2011) opmerken dat elk programma dat vroegtijdig schoolverlaten centraal stelt effectief is, lijkt het ons zinvol hier stil te staan bij 2 vaak geciteerde programma's: *'Check and Connect'* (Sinclair e.a., 2005) en *'Achievement for Latinos with Academic Success (ALAS)'* (Larson & Rumberger, 1995). Het 'check and connect' programma zet in de eerste plaats in op het verhogen van de betrokkenheid van de leerlingen. Het 'check' aspect heeft betrekking op het continu opvolgen van de betrokkenheid van de leerlingen en het continu opvolgen van de aanwezigheid en prestaties van de leerlingen. Het 'connect' aspect heeft betrekking op de verbintenis die wordt aangegaan tussen een mentor en een 'at-risk' leerling. Daarbij houdt de mentor rekening met een geheel aan achtergrondfactoren bij de leerling en werkt hij samen met de school, het gezin en de buurt van de leerlingen. Dit 'check and connect' programma is zo succesvol dat er in heel de VSA 'check and connect' mentoren worden opgeleid. De 3 basisprincipes van 'check and connect' zijn: (1) relaties opbouwen die gebaseerd zijn op wederzijds vertrouwen en open communicatie, (2) aanleren van probleemoplossende vaardigheden en (3) 'Persistence plus', dat betrekking heeft op volharding, continuïteit en consistentie, waarbij de mentor de leerling motiveert, op de hoogte is van de (thuis)situatie van de leerling en steeds het belang van onderwijs blijft benadrukken (Check and Connect, 2013).

In een tweede succesvol programma, het iets oudere *'Achievement for Latinos with Academic Success (ALAS)'*-programma (Larson & Rumberger, 1995), waren evaluaties van het proefproject gebaseerd op een experimentele benadering, met een controlegroep en proefgroep, wat het programma uniek maakt. De interventie die de proefgroep kreeg, was vergelijkbaar met het 'check and connect' programma. De interventie bestond immers uit het aanleren van probleemoplossende en sociale vaardigheden, het werken met beloningssystemen, verhogen van welbevinden en betrokkenheid, controle op aanwezigheden en nauwe samenwerking met de ouders en de buurt waarin de leerling woont. Het experiment liep een hele middelbare schoolloopbaan, maar slechts tijdens de eerste 3 jaar werd de interventie uitgevoerd. De overige 3 jaar werden gebruikt om effectmetingen van de interventie uit te voeren. In de proefgroep was er effectief een daling van het aantal vroegtijdige schoolverlaters. Die daling was echter beperkt en aan het eind van de middelbare schoolloopbaan was er geen verschil meer waar te nemen tussen beide groepen. Dit duidt op het feit dat het aanpakken van vroegtijdig schoolverlaten een langetermijnvisie vereist en interventies lang moeten lopen (en blijven lopen) vooraleer ze langdurige effecten hebben.

We sluiten dit luik over de Verenigde Staten af met één programma dat het belang van vroege preventie aantoonde: het *'Chicago Child-Parent Center'* programma (CPC). Het CPC voorziet in een brede ondersteuning, zowel op onderwijskundig als familiaal

vlak, voor leerlingen met een lage sociaal-economische status. Die ondersteuning werd 6 jaar volgehouden, tot in het derde leerjaar van de lagere school. Daarmee streeft het programma vooral betere prestaties bij de leerlingen na en een sterkere ouderparticipatie, en benadrukt het het belang van een vroege instroom in het kleuteronderwijs. In een evaluatie van dit project werden 1.400 leerlingen gevolgd, die allen in 1985 instroomden in het kleuteronderwijs en die 6 jaar in hun omgeving ondersteund werden. Reynolds e.a. (2004) stelden vast dat leerlingen die al vanaf de start van het kleuteronderwijs instroomden en ondersteund werden, een lagere kans hadden om later vroegtijdig de school te verlaten. Het verband tussen een vroege instroom en begeleiding (binnen het CPC-kader) en de lagere dropout, is volgens Reynolds' analyses vooral toe te schrijven aan betere leesprestaties van de leerlingen, een lager aantal zittenblijvers, hogere ouderparticipatie en minder schoolveranderingen.

3.4. Canada, Québec

Ten slotte bespreken we het grootschalige '*New Approaches, New Solutions intervention strategy* (NANS)' in Québec, Canada (Janosz e.a., 2013). Die case is interessant omwille van het minder succesvolle karakter.

Het NANS-project startte in 2002 in Québec (Canada) en had als doel – in de gehele provincie – het negatieve effect van de sociale achtergrond op het succes van leerlingen in het secundair onderwijs te verminderen. Binnen het NANS-project werden er geen strategieën opgelegd aan scholen, maar diende elke school eigen prioriteiten, doelstellingen en manieren om die te bereiken, vast te leggen. De doelstellingen kunnen binnen de NANS-benadering echter maar bereikt worden na grondige analyse, planning en evaluatie. Op die manier leren scholen werken volgens de meest effectieve praktijken. In het NANS-project staat een school niet alleen, maar krijgt ze ondersteuning van de 'local educational community': leerkrachten en betrokken personeel, ouders en buurtbewoners. Wanneer een interventie werd uitgevoerd met het oog op de vooropgestelde doelen en op basis van de gekozen benaderingen, volgt de evaluatie. Die wil in de eerste plaats nagaan of de interventie überhaupt heeft gewerkt en bijkomend welke elementen in die interventie hebben gezorgd voor deze uitkomst. Die evaluatie dient vervolgens teruggekoppeld te worden aan de verschillende stakeholders.

In 2010 evalueerden Janosz e.a. het project dat liep van 2002 tot 2008. Heel wat scholen zijn er niet in geslaagd om meer leerlingen succesvol te laten afstuderen. In de eerste plaats was de implementatie van de verschillende stappen voor veel scholen onhaalbaar, zeker met de beperkte ondersteuning die zij kregen van de beleidsmakers. Ten tweede vonden heel wat interventies buiten de klassetting plaats, waardoor de klassituatie ongewijzigd bleef en de motivatie van de leerlingen in de klas evenmin wijzigde. Daarom was er amper een waarneembaar effect op het aantal vroegtijdige schoolverlaters. Scholen bleken ook niet allemaal even ambitieus in het opzetten van een veranderingstraject en soms werden heel wat essentiële stappen overgeslagen (of in een verkeerde volgorde uitgevoerd). Met de nieuwe middelen bleken scholen veelal bestaande initiatieven uit te breiden, zonder deze bestaande initiatieven te

onderwerpen aan een grondige analyse en eventueel een veranderingstraject te ontwikkelen. Zo verviel het NANS-project snel in ‘oude wijn in nieuwe zakken’. Een laatste grote tekortkoming was de complexiteit. Voor heel wat betrokkenen was de uitwerking van het project nodeloos complex, waardoor het op verschillende manieren werd geïnterpreteerd. Vaak bleef het project ook steken bij de directie of het middenkader van een school, waardoor er geen sprake was van een echte ‘mobilisatie’ van leerkrachten. Bovendien werd bij het zoeken naar interventies weinig aandacht besteed aan resultaten van wetenschappelijk onderwijskundig onderzoek, waardoor niet elke interventie even effectief bleek.

Na de evaluatie van het NANS-project, stelden Janosz e.a. (2013) enkele aanpassingen voor die naar onze mening ook van toepassing kunnen zijn voor Vlaanderen. In de eerste plaats dient de (ontwikkeling van) expertise binnen een school versterkt te worden om op die manier enkel de bewezen effectieve praktijken te selecteren en te implementeren. Janosz e.a. pleiten hier dus eigenlijk voor een betere kennis bij de leerkrachten van onderwijskundig onderzoek én voor een ‘evidence-based’ aanpak. Ten tweede dienen de doelstellingen van een project duidelijk te zijn en dient de uitwerking voor elke betrokkene op eenzelfde manier te worden begrepen. Daarom wordt er soms beter gefocust op enkele belangrijke doelstellingen (bijvoorbeeld: enkel voortijdige schoolverlaters) en acties, in plaats van te werken met een breed kader (in NANS: negatief effect van sociale achtergrond op het succes van leerlingen in het secundair onderwijs verminderen). Janosz e.a. wijzen ook op de grote rol van het schoolbestuur. Dit schoolbestuur dient in te staan voor de mobilisatie van het lerarenkorps om de doelstellingen te bereiken, maar dient die ook te ondersteunen. Daarnaast moet er beter op worden toegezien dat de vrijgemaakte middelen wel degelijk voor het project worden aangewend en niet worden gebruikt om bestaande nevenprojecten te financieren.

4. Wat zou Vlaanderen moeten doen om het percentage vroegtijdige schoolverlaters te verminderen?

Gezien de complexiteit van de problematiek, waarin onder meer het gezin, de school, de arbeidsmarkt, de economie en de welzijnssector een rol spelen, zou een uitgebreid antwoord een bijkomende bijdrage vereisen. Hier beperken we ons tot het voorstellen van een beperkt aantal maatregelen aangaande het onderwijs. Daarbij houden we er rekening mee dat het oplossen van maatschappelijke problemen veelal zowel een brede preventie als gerichte interventies vereist. En we laten ons inspireren door de al dan niet succesvolle buitenlandse pogingen en door wat ons vanuit het beschikbare onderzoek bekend is over ons secundair en basisonderwijs.

4.1. Monitoring

Zoals bleek uit de internationale good practices, begint een effectieve aanpak met een goede berekening van de grootte van het probleem. In die context is het zeer positief dat de Vlaamse overheid gezorgd heeft voor gegevens over de omvang van de ongekwalificeerde uitstroom per gemeente en stad, en dat ze van plan is dat ook te doen per secundaire school. Ons voorstel is daarbij ook aandacht te besteden aan de evolutie, en die zo mogelijk te laten verklaren in termen van onder meer het leerlingenpubliek. Dan is er naar onze mening geen bezwaar om die gegevens publiek te maken. Ons voorstel is om ook lagere scholen te informeren over hun ongekwalificeerde uitstroom, in een dubbele betekenis: hoeveel van hun (oud-)leerlingen (en welke leerlingen) behalen geen getuigschrift van basisonderwijs en/of geen kwalificatie op het einde van het secundair onderwijs. Daarbovenop lijkt het ons aangewezen om de lagere en secundaire scholen, maar ook de gemeenten en steden informatie te geven over leerlingkenmerken, maar ook over genomen loopbaanbeslissingen (al dan niet blijven zitten, al dan niet overgaan naar buitengewoon onderwijs, al dan niet vroegtijdig naar het 1ste leerjaar B gaan, ...). Enkel zo krijgt men een goed zicht op de problematiek en onderliggende fenomenen die bijdragen tot het voortijdig schoolverlaten.

4.2. Basisonderwijs

De voorgestelde monitoring zal basisscholen helpen nadenken over de langetermijngevolgen van vroegtijdig genomen loopbaanbeslissingen. Dit volstaat naar onze mening echter niet. De basisscholen moeten een beleid voeren inzake beheersing van basisvaardigheden door elke individuele leerling in de loop van gans het lager onderwijs. Dit wil zeggen dat onze basisscholen op het einde van elk leerjaar moeten beoordelen waar individuele leerlingen staan voor de meest essentiële vaardigheden, waaronder lezen en rekenen. Leerlingen die ernstig achterop blijven, moeten ze vroegtijdig en op de passende wijze gaan ondersteunen. Immers slechts van leerlingen die bij de start van het secundair onderwijs blijk geven van een goede beheersing van het geheel van de basisvaardigheden, kan men verwachten dat ze het secundair onderwijs gekwalificeerd verlaten. Schoolse betrokkenheid van leerlingen start inderdaad met het ervaren dat men iets nuttigs geleerd heeft en beheerst.

In principe is wat voorafgaat niet nieuw. Maar blijkbaar volstaat de beschikbaarheid van leerlingvolgsystemen niet.

Daarom stellen we voor dat:

- de overheid ervoor zorgt dat geregeld op het einde van elke graad met schooloverstijgende toetsen – al dan niet op initiatief van de koepels – nagegaan wordt waar elke individuele leerling staat voor enkele basisvaardigheden;
- de overheid exemplarisch nagaat of leerlingen die het getuigschrift van het basisonderwijs verwerven (hetzij in een school voor gewoon basisonderwijs, hetzij in een school voor buitengewoon onderwijs, hetzij – na het leerjaar 1B – in een secundaire school) inderdaad de belangrijkste basisvaardigheden beheersen;

- de overheid bevordert dat de competentie van ‘leraar als onderzoeker’ in elke basisschool sterker aanwezig is, bijvoorbeeld door het creëren van een nieuw type onderwijzer-onderzoeker. Met onderzoeksgegevens werken moet een deskundigheid worden die bij elke leraar en a fortiori in elke school aanwezig is.

Die voorstellen moeten ertoe leiden om zoveel mogelijk leerlingen de basisvaardigheden in een vroeg stadium te laten bereiken; dit is een noodzakelijke voorwaarde om een maximaal aantal leerlingen een kwalificatie in het secundair onderwijs te laten behalen.

4.3. Secundair onderwijs

Naast het beheersen van basisvaardigheden bij de start van het secundair onderwijs, stellen we het maximaliseren van de schoolse betrokkenheid, collectief en individueel, centraal.

Schoolse betrokkenheid houdt onder meer verband met studiekeuzes. Met name de keuze voor een beroepsvoorbereidende opleiding (inclusief een praktisch-technische opleiding) zou in de regel een positieve keuze moeten worden. Bij vroege keuzes kan dit als het algemeen onderwijs zich afstemt op een breed gamma van leerlingen, ook de minder sterk presterende. Maar evengoed moeten late keuzes voor een beroepsvoorbereidende opleiding, na 4 jaar algemeen onderwijs, als normale keuzes gezien worden. In dat algemeen onderwijs zal dan wel een volwaardige technische vorming (en evenzo een volwaardige artistieke vorming) gegeven moeten worden.

Op basis van de good practices in de besproken landen, stellen we voor dat elke jongere van de 1ste graad secundair onderwijs die meer dan 1 jaar vertraging heeft, een individuele mentor krijgt. Die ondersteunt en helpt de leerling bij het geheel van zijn schoolse taken, met inbegrip van de studiekeuze, in de ruime zin. Daarvoor wordt de nodige ruimte voorzien in het lestijdenpakket en/of afspraken gemaakt met het CLB.

Vanaf de 2de graad wordt dit mentoraat intensiever uitgebouwd voor alle leerlingen die hetzij meer dan 2 jaar vertraging hebben, hetzij dreigen af te haken of afgehaakt hebben. Het intensieve karakter impliceert dat er ook een buitenschoolse instantie (eventueel het stedelijk of gemeentelijk flankerend beleid) en bij voorkeur ook onder meer lokale werkgevers bij betrokken worden. Leren en werken en ook een traject-opmaat moet tot de mogelijkheden behoren. Wellicht zal dit al gedeeltelijk geïmplementeerd kunnen worden in het kader van het hervormde ‘Leren en werken’.

Als over een paar jaar zou blijken dat ‘Leren en werken’ niet echt een succesvolle innovatie is, dan lijkt het ons aangewezen om met een radicaal nieuwe vorm van alternerend onderwijs te beginnen. Kenmerken daarvan zouden moeten zijn: een ernstige investering voorzien vanwege de werkgevers en hoge eisen stellen aan de instroom. Uiteraard zal dit alleen haalbaar zijn in een periode dat er een krappe arbeidsmarkt is.

Tot slot adviseren we de overheid om bij toekomstige hervormingen steeds onderzoeksgebaseerd te werken. Zoals we gedurende de voorbije jaren met zijn allen hebben kunnen vaststellen is het anders erg moeilijk om een breed maatschappelijk draagvlak voor een hervorming te creëren.

Slotbeschouwingen

Samenvatting van onze vaststellingen

De omvang van de ongekwalificeerde uitstroom uit ons (gewoon en buitengewoon) secundair onderwijs bedraagt bijna 14%. Dit percentage is, na een constante stijging gedurende meerdere jaren, in de voorbije jaren afgenomen, hoogstwaarschijnlijk ten gevolge van de economische crisis en de jeugdwerkloosheid die daarmee gepaard gaat. Meer specifiek blijkt dat meer jongeren op school blijven, maar het moet nog duidelijk worden of meer jongeren een kwalificatie behalen.

Ook al zijn er heel wat Europese landen waar het percentage ongekwalificeerde uitstroom hoger is, toch is er nog een ruime marge voor verbetering. Meerdere Europese lidstaten slaagden er immers al in hun aantal voortijdige schoolverlaters (soms ver) onder de 10% te krijgen.

In Vlaanderen blijken er zeer grote verschillen te bestaan naargelang van de gemeente of stad waarin men woont en/of waarin men school loopt.

Al zijn er duidelijke verschillen naargelang van het geslacht, de sociaal-economische herkomst en de migratieachtergrond, toch moeten we vroegtijdig schoolverlaten in eerste instantie zien als een (voorlopig) einde van een lang proces, waarin naast het gezin ook de school een grote rol speelt. In die zin gaat het om een afstemmingsprobleem van de omgeving en het individu.

Ook al zijn er vroege schoolverlaters die zich later succesvol in de samenleving integreren, toch blijken de effecten voor het individu en de samenleving veelal negatief.

We verwachten dat het komende decennium – bij gelijk beleid – de stijgende trend van ongekwalificeerde uitstroom die kenmerkend was voor de periode voor de crisis, zal hernemen eenmaal de economische crisis en de daarmee gepaard gaande jeugdwerkloosheid voorbij zal zijn.

Uit buitenlandse ervaringen kunnen we afleiden dat gedetailleerde informatie over het fenomeen een basisvoorwaarde is voor succesvolle interventies. Die tussenkomsten moeten erop gericht zijn een geleidelijk proces van afhaken te doorbreken. Daarbij kan men zich richten op de schoolse prestaties rond basisvaardigheden en/of beroepsvaardigheden, maar ook de schoolse betrokkenheid van jongeren en hun sociale vaardigheden moeten aan bod komen. Mentoring of individuele begeleiding blijkt een succesvolle strategie. Uiteraard zijn voor jongeren die ongekwalificeerd de school verlaten hebben, alternatieve pistes om zich te kwalificeren aangewezen.

Nog veel vragen zonder antwoord

Nog veel aspecten van de problematiek zijn onbekend. Iets meer dan een decennium na de plechtige intentieverklaring (in 2002) om de omvang van de ongekwalificeerde uitstroom te halveren, ziet het er naar uit dat we binnenkort precies zullen weten, hoeveel jongeren ongekwalificeerd ons secundair onderwijs verlaten.

Maar de vragen zoals welk percentage van de leerlingen ongekwalificeerd de lagere school verlaat, in welke mate vroegtijdig zittenblijven of overgaan naar het buitengewoon onderwijs bijdraagt tot vroegtijdig schoolverlaten, en vele andere vragen – onder andere over verschillen tussen scholen of tussen aanpakken van de problematiek – wachten nog op betere antwoorden.

In onze suggesties hebben we vooral gefocust op wat het onderwijs kan doen. Dit betekent niet dat andere instanties – zoals de arbeidsmarkt of de jeugdsector – geen bijdrage kunnen leveren tot het voorkomen en remediëren van problemen die verband houden met de ongekwalificeerde uitstroom. Een geheel aan gerichte acties binnen de onderwijssector lijkt ons echter prioritair om te voorkomen dat we ‘dweilen met de kraan open’.

Aangewezen acties

Enkele belangrijke acties lijken ons:

- het systematisch bekendmaken van de omvang en de evolutie van het percentage voortijdige schoolverlaters per gemeente en per school;
- het expliciet bekend maken van de omvang van het percentage leerlingen per school dat in ons basisonderwijs niet een minimaal niveau qua basisvaardigheden bereikt;
- het vereisen van secundaire scholen dat ze risicoleerlingen qua schoolse betrokkenheid systematisch opvolgen en begeleiden en dat ze vanuit die ervaringen aan zelfevaluatie doen.

Zonder een samenhangend geheel van acties in die zin verwachten we dat het percentage voortijdige schoolverlaters in de komende decennia eerder zal stijgen dan dalen.

De specifieke acties zouden idealiter wel opgenomen zijn in een beleid van algemene verdeskundiging van leraren, scholen en beleidsinstanties op alle niveaus om systematisch met gegevens te gaan werken om de eigen praktijk en het gevoerde beleid te onderbouwen.

Noten

¹ Deze verzameling kwalificaties vormt een goede vertaling naar de Vlaamse situatie van de kwalificatiedrempel die men op het Europees niveau hanteert: kwalificatie van hoger niveau dan ISCED 0, 1, 2 of de vormen van 3C korter dan 2 jaar; ISCED staat voor de ‘International Standard Classification of Education’ van de UNESCO, <http://www.unesco.org>.

² Voor de voorafgaande periode is alleen de evolutie van de ongekwalificeerde uitstroom uit het gewoon voltijds secundair onderwijs bekend (Rubbrecht e.a., 2001; Van Landeghem & Van Damme, 2004). Die ongekwalificeerde uitstroom is gedaald van 44% in 1978 tot 16,5%

in 1996 en is nadien lichtjes gestegen tot 18,6% in 2000. Tussen 1978 en 1996 was er echter geen gelijkmatige daling. In de tweede helft van de tachtiger jaren was er een duidelijke toename, van 35,3% in 1984 tot 41,3% in 1989. De verklaring van die stijging ligt ons inziens in het niet voorzien van overgangmaatregelen bij één van de maatregelen die gepaard ging met de leerplichtverlenging van 1983. De mogelijkheid voor vertraagde leerlingen uit het basisonderwijs om op basis van hun hogere leeftijd rechtstreeks naar een hoger leerjaar in het beroepsonderwijs te gaan, werd plots afgesneden. Dit leidde tot een grote toename van de schoolse vertraging bij enkele cohorten leerlingen (zie Van Damme, 1995-96) en tot een verhoogde ongekwalificeerde uitstroom bij diezelfde cohorten. Latere cohorten konden profiteren van een compenserende maatregel, namelijk de mogelijkheid voor vertraagde leerlingen uit het basisonderwijs om rechtstreeks naar 1B in het secundair onderwijs te gaan vanuit het 4de of 5de leerjaar.

- ³ Deze indicator – die ook bekend staat als de EAK-indicator, dit is de indicator van de Europese Enquête naar de ArbeidsKrachten – geeft voor Vlaanderen in 2008 een gunstigere situatie aan dan de indicator(en) die we in de vorige onderdelen voorgesteld hebben. Hoe dit komt lichten we in deel 1.2.2. toe.
- ⁴ In deze bron vindt men een meer uitgebreide lijst van gemeenten en worden ook de gegevens per provincie gegeven.
- ⁵ Hier volgen we dezelfde formulering en operationalisering van de variabele als in het onderzoek van Duquet e.a. (2006). Een leerling die de Belgische nationaliteit heeft, in België geboren is, een grootmoeder heeft met de Belgische nationaliteit en thuis Nederlands spreekt, wordt beschouwd als autochtoon. Wanneer aan een van deze condities niet is voldaan, wordt de leerling beschouwd als allochtoon.
- ⁶ In het verdere verloop van deze bijdrage gaan we niet verder in op cognitieve betrokkenheid, omdat deze moeilijk te meten is.
- ⁷ Deze kans moet geïnterpreteerd worden als de ‘overlevingskans’ (de analyse steunt op een zogenaamde survival-analyse). Met andere woorden een kans van 1 impliceert geen uitval en hoe lager de getalwaarde, hoe kleiner de kans op succesvol afstuderen (en hoe hoger de kans op uitval).
- ⁸ TIMSS = Trends in International Mathematics and Science Study.
- ⁹ PIRLS = Progress in International Reading Literacy Study.
- ¹⁰ De VDAB spreekt in zijn studie niet over voortijdige schoolverlaters, maar deelt de kwalificaties op naar laag-, midden- of hooggeschoold. Volgens de definitie van voortijdig schoolverlaten van het Steunpunt SSL, valt het grootste deel van de deelgroep ‘laaggeschoold’ onder de noemer ‘voortijdig schoolverlaten’.
- ¹¹ Deze resultaten komen grotendeels uit regressieanalyses, voorafgegaan door een matching op basis van een propensity score. Zo’n propensity score geeft, op basis van een veelheid van variabelen, aan hoe groot de kans op ongekwalificeerd uitstromen is. Met behulp van de propensity scores, konden we 328 gekwalificeerde schoolverlaters matchen met 81 ongekwalificeerde schoolverlaters. Dit betekent dat we vroege schoolverlaters vergeleken met gelijkaardige leerlingen die een kwalificatie behaalden. De beschrijvende statistieken en de gerapporteerde onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op deze dataset van gematchte leerlingen. Vermeldenswaard is dat in het voorbereidend onderzoek bleek dat de kans op ongekwalificeerd uitstromen onder meer bepaald wordt door de mate waarin het kind door de omgeving voorbereid is op de lagere school.
- ¹² Voor meer info over de nieuwe definitie en problematiek van de ‘oude’ berekening: zie MEFNP, 2013.

Bibliografie

- Alexander, K., Entwisle, D. & Kabbani, N. (2001). The dropout process in life course perspective: Early risk factors at home and school. In: *Teachers College Record*, 103, 760-822.
- Blommaert, M. (1980). *Motorische spelervaringen van kleuters en hun cognitieve ontwikkeling. Een evaluatie van invloeden van het dagelijks leefmilieu en van een motorisch speelleerplan op cognitieve functie-ontwikkelingen*. Niet-gepubliceerd doctoraatsproefschrift, Universiteit Gent.
- Bellens, K., Arkens, T., Van Damme, J. & Gielen, S. (2013). *Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wetenschapsprestaties in het Vlaamse onderwijs: Veranderingen tussen 2003 en 2011 op basis van TIMSS, vierde leerjaar*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen, rapport nr. SSL/2013.02/1.1.2.
- Brunello, G. & Checchi, D. (2007). Does school tracking affect equality of opportunity? New international evidence. In: *Economic Policy*, 22, 781-861.
- Cabus, S. & De Witte, K. (2011). Does school time matter? On the impact of compulsory education age on school dropout. In: *Economics of Education Review*, 30, 1384-1398.
- Check & Connect (2013). *Check and Connect student engagement intervention model*. Minnesota: University of Minnesota. Geraadpleegd via <http://checkandconnect.umn.edu/>
- Croninger, R.G. & Lee, V.E. (2001). Social capital and dropping out of high school: Benefits to at-risk students of teachers' support and guidance. In: *Teachers College Record*, 103, 548-581.
- De Blander, R. & Nicaise, I. (2009). Shooting at moving targets: short- versus long-term effects of anti-poverty policies. In: Zaidi, A., Harding, A. & Williamson, P. (red.). *New Frontiers in Microsimulation Modelling*, Vienna: European Centre/Surrey: Ashgate, 471-497.
- De Fraine, B., Goos, M., Van Landeghem, G., Juchtmans, G. & Vandenbroucke, A. (2012). Zittenblijven: praktijken en overtuigingen in het Vlaams onderwijs. In: *Caleidoscoop*, 24 (5), 25-31.
- De Witte, K. & Cabus, S. J. (2013). Dropout prevention measures in the Netherlands, an explorative evaluation. In: *Educational Review*, 65, 155-176.
- De Witte, K. & Csillag, M. (2012). Does anybody notice? On the impact of improved truancy reporting on school dropout. In: *Education Economics*. doi: 10.1080/09645292.2012.672555
- De Witte, K., Nicaise, I., Lavrijssen, J., Van Landeghem, G., Lamote, C. & Van Damme, J. (2013). The impact of institutional context, education and labour market policies on early school leaving: a comparative analysis of EU countries. In: *European Journal of Education*, 48 (3), 331-345.
- Douterlungne, M., Van de Velde, V., Rubbrecht, I., Van Valckenborgh, K., Lauwereys, L., Nicaise, I. & Van Damme, J. (2001). *Ongekwalficeerd: zonder paspoort? Een onderzoek naar de omvang, karakteristieken en aanpak van de ongekwalficeerde onderwijsverlaters*. Leuven: HIVA.
- Duquet, N., Glorieux, I., Laurijssen, I. & Van Dorsselaer, Y. (2006). *Wit krijgt schrijft beter. Schoolloopbanen van allochtone jongeren in beeld*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Dynarski, M., Clarke, L., Cobb, B., Finn, J., Rumberger, R. & Smink, J. (2008). *Dropout Prevention: A Practice Guide (NCEE 2008-4025)*. Washington, DC: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Science, U.S. Department of Education. Geraadpleegd via <http://ies.ed.gov/ncee/wwc>
- Eeman, L. & Nicaise, I. (2012) (red.). *Verslag van de Studio Kinderarmoede*. Brussel: Kabinet Armoedebestrijding/Koning Boudewijnstichting.
- Europese Commissie (2010a). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2010b). *Reducing early school leaving*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/earlywp_en.pdf

- Europese Commissie (2011). *Progress towards the common European objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2010/2011*. Brussel: Europese Commissie.
- Eurydice (2011). *Grade retention during compulsory education in Europe: regulations and statistics*. Brussel: Europese Commissie.
- Finn, J.D. (1989). Withdrawing from school. In: *Review of Educational Research*, 59, 117-142.
- Glorieux, I., Heyman, R., Jegers, M. & Taelman, M. (2011). 'Who takes a second chance?' Profile of participants in alternative systems for obtaining a secondary diploma. In: *International Journal of Lifelong Education*, 30, 781-794.
- Glorieux, I., Heyman, R., Jegers, M., Taelman, M. & Van Dorsselaer, Y. (2009). *Wie herkanst? Profiel, leerroutes en beweegredenen van de deelnemers aan het Tweedekansonderwijs en de Examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Goos, M., Van Damme, J., Onghena, P., Petry, K. & de Bilde, J. (2013). First-grade retention in the Flemish educational context: Effects on children's academic growth, psychosocial growth, and school career throughout primary education. In: *Journal of School Psychology*, 51, 323-347.
- Hanushek, E.A. (2009). The economic value of education and cognitive skills. In: Sykes, G., Schneider, B. & Plank, D.N. (red.). *Handbook of education policy research*. New York: Routledge, 39-56.
- Hickman, G., Bartholomew, M., Mathwig, J. & Heinrich, R. (2008). Differential developmental pathways of high school dropouts and graduates. In: *Journal of Educational Research*, 102, 3-14.
- Janosz, M., Bélanger, J., Dagenais, C., Bowen, F., Abrami, P., Cartier, S., Chouinard, R., Fallu, J.S., Desbiens, N., Roy, G., Pascal, S., Lysenko, L. & Turcotte, L. (2013). Increasing students success in disadvantaged areas: highlights and lessons from the evaluation of the 'New Approaches, New Solutions' Intervention Strategy. In: De Groof, S. & Elchardus, M. (red.). *Early School Leaving & Youth Unemployment*. Leuven/Amsterdam: Lannoo Campus, 96-132.
- Lamb, S. (2011). Pathways to school completion: an international comparison. In: Lamb, S. (red.). *School dropout and completion. International comparative studies in theory and policy*. New York: Springer, 21-76.
- Lamote, C. & Van Damme, J. (2011). *Iedereen gekwalificeerd? Een samenvatting van de kenmerken, oorzaken, gevolgen en aanpak van ongekwalificeerd uitstromen vanuit een Vlaams en Europees kader*. Brussel: Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming.
- Lamote, C., Van Damme, J., Van Den Noortgate, W., Speybroeck, S., Boonen, T. & de Bilde, J. (2013a). Dropout in secondary education: An application of a multilevel discrete-time hazard model accounting for school changes. In: *Quality and Quantity*, 47, 2425-2446.
- Lamote, C., Speybroeck, S., Van Den Noortgate, W. & Van Damme, J. (2013b). Different pathways towards dropout: the role of engagement in early school leaving. In: *Oxford Review of Education*, 39 (6).
- Larson, K.A. & Rumberger, R.W. (1995). ALAS: Achievement for Latinos through academic success. In: Thorton, H. (red.). *Staying in school: A technical report of three dropout prevention projects for middle school students with learning and emotional disabilities*. Minneapolis: University of Minnesota, Institute on Community Integration, 1-71.
- Lavrijsen, J. & Nicaise, I. (2013). *Characteristics of educational systems. How they influence outcomes in the short and the long run*. Leuven: Steunpunt SSL.
- MENFP (2013). *Le décrochage scolaire au Luxembourg*. Geraadpleegd via http://www.men.public.lu/publications/etudes_statistiques/etudes_nationales
- Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP) (2013). *La base de données relative aux élèves: une étape importante dans la sécurisation des données indispensables au fonctionnement du système éducatif*. Geraadpleegd via http://www.men.public.lu/actualites/2013/02/130228_base_donnees_eleves/index.html
- Ministerie van Onderwijs (2011). *Voortijdig schoolverlaten: cijfers en beleid*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 17 februari 2011.

- Ministerie van Onderwijs en Vorming (2012). *Wie is er niet als de schoolbel rinkelt? Evaluatie 2010-2011*. Brussel: Ministerie van Onderwijs en Vorming.
- Nicaise, I. (2012). A smart social inclusion policy for Europe 2020: the role of education and training. In: *European Journal of Education*, 47, 327-342.
- Nicaise, I., De Witte, K., Lamote, C., Lavrijsen, J. & Van Landeghem, G. (2013). *Towards a basic qualification for all in the EU: A social, educational and economic agenda*. Euroforum policy paper 9, 1-27.
- Noesen, J. (2011). *Early school leavers. Luxemburgish case*. In: Seminarie Vroegtijdig schoolverlaten, Brussel: Ministerie van Onderwijs en Vorming, 31 mei 2011.
- Petrongolo, B. & San Segundo, M.J. (2002). Staying-on at school at 16: the impact of labor market conditions in Spain. In: *Economics of Education Review*, 21, 353-365.
- Psacharopoulos, G. (2007). *The Costs of School Failure – A Feasibility Study* (Tech. Rep.). Munich: European Expert Network on Economics of Education (EENEE).
- Reynolds, A.J., Ou, S.R. & Topitzes, J.W. (2004). Paths of effects of early childhood intervention on educational attainment and delinquency: a confirmatory analysis of the Chicago Child-Parent Centers. In: *Child Development*, 75, 1299-1328.
- Rubbrecht, I., Lauwereys, L. & Nicaise, I. (2001). Raming van de omvang van de ongekwalificeerde uitstroom uit het Vlaams onderwijs volgens drie dimensies. In: Douterlungne, M., Van de Velde, V., Rubbrecht, I., Van Valckenborgh, K., Lauwereys, L., Nicaise, I. & Van Damme, J. (2001). *Ongekwalificeerd: zonder paspoort? Een onderzoek naar de omvang, karakteristieken en aanpak van de ongekwalificeerde onderwijsverlaters*. Leuven: HIVA, 35-64.
- Rumberger, R. (2011). *Dropping out. Why students drop out of high school and what can be done about it*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schockaert, I., De Blander, R., Nicaise, I. & Groenez, S. (2011). Patterns of mobility into and out of poverty: the role of work and education. First results of the INCLUSIM microsimulation model. In: *Reflets et Perspectives de la vie économique*, 4, 143-154.
- Schockaert, I. & Nicaise, I. (2010). Escaping poverty with your children: the role of labour market activation, education, and social capital investments. In: Vandenhoele, W., Vranken, J. & De Boyser, K. (red.). *Why care? Children's rights and child poverty*, Antwerpen: Intersentia, 131-152.
- Sinclair, M.F., Christenson, S.L. & Thurlow, M.L. (2005). Promoting school completion of urban secondary youth with emotional or behavioral disabilities. In: *Exceptional Children*, 71, 465-482.
- Staatscourant (2012). *Regeling prestatiebox mbo*. Staatscourant nr. 5808, 26 maart 2012.
- Stearns, E., Moller, S., Blau, J. & Potochnick, S. (2007). Staying back and dropping out: The relationship between grade retention and school dropout. In: *Sociology of Education*, 80, 210-240.
- Tumino, A. & Taylor, M. (2013). *The impact of local labour market conditions on school leaving decisions*. Paper presented at the Population Association of America Annual Meeting, New Orleans, LA.
- Van Damme, J. (1995-96). De leerplichtverlenging en de doorstroming doorheen het onderwijs. In: *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2, 92-110.
- Van Damme, J. (2008). De overgang van secundair naar hoger onderwijs, in samenhang met leerlingenkenmerken en de school voor secundair onderwijs. In: Depaepe, M., Henkens, B., Leon, M. & Van Gorp, A. (red.). *“Over het mooie en het nuttige.” Bijdragen over de geschiedenis van onderwijs en opvoeding*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant, 217-238.
- Van Damme, J., Meyer, J., De Troy, A. & Mertens, W. (2001). *Succesvol middelbaar onderwijs? Een antwoord van het LOSO-project*. Leuven: Acco.
- Vanlaar, G., Vandecandelaere, M., Van Damme, J., De Fraine, B. & Petry, K. (2012). *Effectiveness of Math Learning in the First Years of Special Primary Education: A Propensity Score Matching Approach*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen. Rapport nr. SSL/2012.02/2.3.3. Geraadpleegd via <http://www.steunpuntSSL.be>

- Van Landeghem, G., De Fraine, B., Gielen, S. & Van Damme, J. (2012). *Vroege schoolverlaters in Vlaanderen tot 2010. Een analyse van de invloed van de financieel-economische crisis van 2008*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen. Rapport nr. SSL/2012.01/1.2.0. Geraadpleegd via <http://www.steunpuntSSL.be>
- Van Landeghem, G., De Fraine, B., Gielen, S. & Van Damme, J. (2013). *Vroege schoolverlaters in Vlaanderen in 2010. Indeling volgens locatie, opleidingsniveau van de moeder en moedertaal*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen (SSL). Rapport nr. SSL/2013.05/1.2.0.
- Van Landeghem, G. & Van Damme, J. (2004). *De ongekwalificeerde uitstroom – een geactualiseerde schatting*. Leuven: Steunpunt Loopbanen doorheen Onderwijs naar Arbeidsmarkt. LOA-rapport nr. 18. Geraadpleegd via <http://www.steunpuntSSL.be>
- Van Landeghem, G. & Van Damme, J. (2008a). *Geboortecohorten in de tweede en derde graad van het voltijds gewoon secundair onderwijs. Evolutie van 1989–1990 tot 2005–2006*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen. Rapport nr. SSL/OD1/2007.02. Geraadpleegd via <http://www.steunpuntSSL.be>
- Van Landeghem, G. & Van Damme, J. (2008b). *Indicatoren van de ongekwalificeerde uitstroom. Verwerking van de gegevens van 2005 en integratie van het modulair beroepsonderwijs*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen. Rapport nr. SSL/OD1/2007.01. Geraadpleegd via <http://www.steunpuntSSL.be>
- Van Landeghem, G. & Van Damme, J. (2009). *Evolutie van de ongekwalificeerde uitstroom. Een samenhangend indicatorensysteem gebaseerd op indicatoren per leeftijd*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen. Rapport nr. SSL/OD1/2008.13. Geraadpleegd via <http://www.steunpuntSSL.be>
- Van Landeghem, G. & Van Damme, J. (2011a). *Twee cijferbladen over de evolutie van het buitengewoon lager onderwijs tot 2009*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen. Rapport nr. SSL/OD1/2011.4. Geraadpleegd via <http://www.steunpuntSSL.be>
- Van Landeghem, G. & Van Damme, J. (2011b). *Vroege schoolverlaters in Vlaanderen. Evolutie van de ongekwalificeerde uitstroom tot 2009 – Kort verslag*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen. Rapport nr. SSL/OD1/2011.46. Geraadpleegd via <http://www.steunpuntSSL.be>
- Van Landeghem, G. & Van Damme, J. (2011c). *Vroege schoolverlaters uit het voltijds beroepsonderwijs. Vertrekpunt voor een gedifferentieerde aanpak*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen. Rapport nr. SSL/OD1/2011.39. Geraadpleegd via <http://www.steunpuntSSL.be>
- VDAB (2013). *Werkzoekende schoolverlaters in Vlaanderen. Geef je opleiding een STEM*. Brussel: VDAB.
- Verhaeghe, J.P., Van Damme, J. & Knipprath, H. (2011). *Value added of primary schools with high proportions of minority students: a longitudinal study*. Leuven: Steunpunt Studie- en schoolloopbanen. Rapport nr. SSL/OD1/2011.35. Geraadpleegd via <http://www.steunpuntSSL.be>
- Verhofstadt, E., De Witte, H. & Omeij, E. (2007). Higher educated workers: better jobs but less satisfied? In: *International Journal of Manpower*, 28, 135–151.
- Vlaamse overheid (2009). *Vlaanderen in Actie. Doorbraken 2020*. Brussel: Vlaamse overheid, Afdeling Communicatie.
- VLOR & SERV (2010). *Advies over de evaluatie van het decreet betreffende het stelsel van Leren en Werken*. Brussel: Vlaamse Onderwijsraad, Raad Secundair Onderwijs, 3 juni 2010, RSO/JVR/ADV/011; Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, 5 juli 2010, SERV_ADV_20100705_LerenenWerken.
- Wenger, J.W. (2002). Does the dropout age matter? How mandatory schooling laws impact high school completion and school choice. In: *Public Finance and Management*, 2, 507-534.
- Wilson, S.J., Tanner-Smith, E.E., Lipsey, M.W., Steinka-Fry, K. & Morrison, J. (2011). *Dropout prevention and intervention programs: Effects on school completion and dropout among school aged children and youth*. Campbell Systematic Reviews 2011:8. doi: 10.4073/csr.2011.8

Meer jobs door beter werkbare jobs

Lander Vermeerbergen*, Ezra Dessers,
Geert Van Hootegem & Rik Huys

Inleiding

De werkzaamheidsgraad in Vlaanderen is gedurende het afgelopen decennium toegenomen van 68,6% in 2002 naar 71,5% in 2012. De vooropgestelde doelstelling in het Pact 2020 van 76% voor 20-64-jarigen is zodoende nog lang niet behaald. Het pijnpunt is de zeer lage werkzaamheidsgraad in de leeftijdscategorie boven 55 jaar. Met 40,5% werkzame 55-plussers in 2012 behoort Vlaanderen tot de staart van het Europese peloton (FOD Economie ADSEI-EAK, 2013). Gelet op de veroudering van de beroepsbevolking plaatst dit een steeds grotere rem op een globale toename van de werkzaamheidsgraad.

Om die werkzaamheidsgraad naar een substantieel hoger niveau te tillen, wil Vlaanderen de helft van zijn 55-plussers in 2020 aan het werk. De werkzaamheidsgraad bij 55-plussers is het voorbije decennium gestaag toegenomen, ook in jaren met een slechtere economische conjunctuur. Toch zal volgens prognoses van het Steunpunt Werk en Sociale Economie het streefcijfer van 50% bij ongewijzigd beleid niet gehaald kunnen worden in 2020.

Er zijn evenwel recentelijk bijkomende maatregelen genomen die zich nog niet in deze cijfers weerspiegelen. Zo werd er op Vlaams niveau in het voorjaar van 2012 een loopbaanakkoord afgesloten met onder andere een vernieuwde 50-pluspremie en de uitbreiding van de systematische aanpak naar werklozen tot 58 jaar. Verwacht kan worden dat deze maatregelen de werkzaamheidscijfers verder opkrikken. Maar anderzijds is het onrealistisch te veronderstellen dat alle betrokkenen ook effectief langer aan het werk zullen blijven. Stroomen ze door naar bijvoorbeeld de werkloosheid of de arbeidsongeschiktheid, dan zal het effect op de tewerkstelling lager uitvallen.

Maar er is meer. De doelstellingen die geformuleerd werden aangaande de werkzaamheidsgraad beperken zich tot 'koppen'. Het totale arbeidsvolume wordt ook ongunstig beïnvloed indien er voortdurend arbeidsvolume 'lekt' door verzuim. SDWorx (2013) stelde in het voorjaar van 2013 nog een onrustwekkende stijging van het langdurige verzuim vast. Sinds 2008 is het werkverzuim wegens ziekte van meer dan één

* Alle auteurs zijn verbonden aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek, Faculteit Sociale Wetenschappen, KU Leuven.
E-mail: lander.vermeerbergen@soc.kuleuven.be.

maand met maar liefst 47% gestegen. Deze stijging doet zich voor in alle regio's, bij arbeiders en bedienden en in zowat alle sectoren. De kost voor de samenleving is aanzienlijk, omdat ziekte langer dan een maand grotendeels voor rekening van de sociale zekerheid is. Opmerkelijk in de cijfers van SDWorx (2012) is de haast perfecte correlatie tussen de oplopende leeftijdsklassen en de toename in het langdurige ziekteverzuim. Ook de mate waarin deze toename met de leeftijd zich doorzet, neemt toe. Zo is bijvoorbeeld het verzuim bij 30-34-jarigen met 0,4 procentpunt toegenomen, bij 50-54-jarigen met 0,9 procentpunt en bij 60-plussers zelfs met 2 procentpunten.

Bij langdurig verzuim spelen andere factoren een rol dan bij kortdurend verzuim dat in dezelfde periode grotendeels stabiel is gebleven. Bij kortdurend verzuim gaat het vaak om gebrek aan motivatie en betrokkenheid. Bij langdurig verzuim is er vooral sprake van gebrek aan inspraak, stress of burn-out.

SDWorx spreekt dan ook van de 'grenzen van de citroenloopbaan'. Een loopbaan waarbij werknemers gedurende 30 jaar zwaar belast worden, mondt uit in een hoge uitval wegens langdurige ziekte. Deze evolutie dreigt in een perfide cirkel de werkdruk voor de aanwezige medewerkers nog te verhogen, wat op zijn beurt opnieuw het verzuim en de nood aan vervroegde uittrede uit de arbeidsmarkt bij oudere werknemers verhoogt.

Bovenstaande cijfers maken duidelijk dat een volwaardig werkzaamheidsbeleid zich niet uitsluitend kan beperken tot reglementering om vervroegde uitstapregelingen te bemoeilijken. Er moeten ook maatregelen genomen worden om het werk zo in te richten dat het voor medewerkers haalbaar wordt om dit werk gedurende langere tijd aan te houden, niet enkel voor oudere medewerkers maar ook gedurende de ganse loopbaan. Met andere woorden het werk moet ook 'werkbaar' zijn. De notie 'werkbaar werk' werd geïntroduceerd door de sociale partners in het Pact van Vilvoorde van 22 november 2001. Als synoniem voor kwaliteit van de arbeid en welzijn op het werk, benadrukt de notie werkbaarheid de link tussen de kwaliteit van jobs en de werkzaamheid.

Want zoals de bovenvermelde 'citraenloopbaan' aanduidt, is de vervroegde uittrede uit de arbeidsmarkt en het hogere verzuim van oudere werknemers vaak het resultaat van een jarenlange cumulatieve blootstelling aan hoge arbeidsrisico's. Een werkzaamheidsbeleid kan zich dus niet veroorloven om de aandacht enkel te richten op oudere werknemers maar moet aandacht hebben voor de werkbaarheid gedurende de volledige loopbaan.

Dit beleid moet ook preventief werken. Om verklaarbare redenen is in het verleden al te vaak een curatief beleid gevoerd over werkbaarheid. In de eerste plaats werd slechte werkbaarheid gecompenseerd door betere arbeidsvoorwaarden die als het ware werden 'afgekocht'. Een tweede daaraan nauw verbonden benadering, probeert de duur van de blootstelling aan slecht werkbaar jobs te reduceren, een redenering die vaak bij brugpensionering wordt aangehaald en die nu soms ook opduikt bij het loopbaanbeleid. Als werknemers verwacht worden langer te werken, dan moeten ze de kans krijgen af en toe te parkeren om uit te rusten, zo is de redenering. Op zich

is een loopbaanbeleid gericht op meer tijdssoevereiniteit alleen maar toe te juichen. Maar het mag geen reden zijn om alleen de blootstelling aan het arbeidsrisico terug te dringen en die risico's zelf ongemoeid te laten.

Een benadering die compenseert en blootstelling reduceert, biedt geen duurzame langetermijnoplossing omdat de bron van de risico's buiten het vizier blijft. Een omslag is nodig van curatief naar preventief beleid. Voorkomen is beter dan genezen. Dat geldt zeker voor de werkbaarheid. Voorkomen dat mensen uit het arbeidsproces vallen door middel van werkbaar werk is effectiever dan ze voor die uitval te compenseren of opnieuw te integreren. Pas dan fungeert het arbeidsmarktbeleid niet als 'bezemwagen' die de uitval opraaft, maar als 'materiaalwagen' die organisaties en hun werknemers begeleidt.

In wat volgt, bieden we een stand van zaken over de werkbaarheid in Vlaanderen en geven we de evolutie weer van de werkbaarheid met het oog op de vooropgezette Pact-doelstellingen in 2020. We maken daarbij gebruik van gegevens uit de werkbaarheidsmonitor van de Stichting Innovatie en Arbeid en uit de 'European Working Conditions Survey' van de 'European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions'.

Vervolgens gaan we na in hoeverre toekomstige evoluties op de arbeidsmarkt een weerslag hebben op de werkbaarheidsgraad. Maakt de vergrijzing de doelstellingen voor 2020 gemakkelijker of is dit omgekeerd een bijkomend obstakel? Wat is de impact van de verdere terugval in de industriële tewerkstelling, het toenemende aantal hooggeschoolden, de grotere arbeidsparticipatie van vrouwen, op de werkbaarheid?

De beleidsaandacht voor de werkbaarheid van jobs in relatie tot een gewenste verhoogde werkzaamheidsgraad is ook in andere Europese regio's en landen aanwezig. Een derde deel presenteert een aantal beleidsprogramma's in Europese landen die een verbetering van de werkbaarheid beogen door middel van ingrepen in de arbeidsorganisatie. We hebben aandacht voor de evaluatie van deze programma's en introduceren een aantal recente initiatieven.

Ten slotte bekijken we de initiatieven ter verbetering van de werkbaarheid in Vlaanderen. Welke maatregelen werden genomen en welke actoren spelen daarbij een rol? In het bijzonder wordt het belang van werkbaar werk voor een aantal Vlaamse beleidsdomeinen geduid. We formuleren daarbij enkele suggesties voor een toekomstig werkbaarheidsbeleid.

1. Stand van zaken rond werkbaarheid

De Vlaamse sociale partners, de Vlaamse Regering en de Verenigde Verenigingen maken in het Toekomstpact voor Vlaanderen 2020 (Pact 2020) een prioriteit van kwaliteitsvol of 'werkbaar' werk. Dit deel geeft de stand van zaken weer over de werkbaarheid van de jobs in Vlaanderen door middel van een literatuurstudie van de analyses

van de werkbaarheidsmonitor en door middel van een kwantitatieve analyse van de 'European Working Conditions Survey' (EWCS).

1.1. Werkbaarheid in Vlaanderen op basis van de werkbaarheidsmonitor

In de eerste plaats, wat betekent 'werkbaar werk'? Bourdeaud'hui & Vanderhaeghe (2010, 6) geven volgende omschrijving: *'Werkbaar werk houdt in dat je door het werk gemotiveerd wordt en kansen krijgt om bij te leren. Het houdt ook in dat je (...) niet problematisch overspannen (...) wordt en dat de werk-privébalans in evenwicht is.'* Sinds 2004 wordt de werkbaarheid van jobs in Vlaanderen onderzocht aan de hand van de werkbaarheidsmonitor, opgesteld door de Stichting Innovatie & Arbeid van de Sociaal-Economische Raad Vlaanderen (SERV). Daartoe wordt een representatief staal van 20.000 loontrekkenden schriftelijk gepolst naar de kwaliteit van hun job. Sinds 2007 wordt ook de werkbaarheid bij 6.000 zelfstandigen bevroegd. Werkbaar werk wordt in deze monitor gemeten aan de hand van de indicatoren psychische vermoeidheid, welbevinden in het werk, leermogelijkheden en werk-privébalans.

Het aandeel werkbare jobs bij werknemers bedraagt in 2010 54,3%. Bij zelfstandigen ligt het aandeel met 47,8% aanzienlijk lager. Splitsen we dit globale cijfer uit naar de verschillende werkbaarheidsindicatoren (tabel 1), dan staat zowel bij werknemers als zelfstandigen de psychische vermoeidheid of werkstress bovenaan. De slechtere globale score bij de zelfstandigen is vooral te wijten aan een problematische werk-privébalans, terwijl dit bij werknemers slechts bij een kleine groep problematisch is. De leermogelijkheden en het welbevinden zijn bij zelfstandigen dan weer aanzienlijk minder problematisch in vergelijking met de werknemers. Deze cijfers tonen aan dat vooral de psychische vermoeidheid een probleem vormt voor de werkbaarheid van jobs in Vlaanderen.

TABEL 1. Aandeel van de problematische groep bij werknemers en zelfstandigen naar 4 werkbaarheidsindicatoren, Vlaanderen, 2010, in %

	Werknemers	Zelfstandigen
Psychische vermoeidheid	29,8	38,0
Leermogelijkheden	18,8	4,8
Welbevinden in het werk	18,2	8,2
Werk-privébalans	10,8	35,0

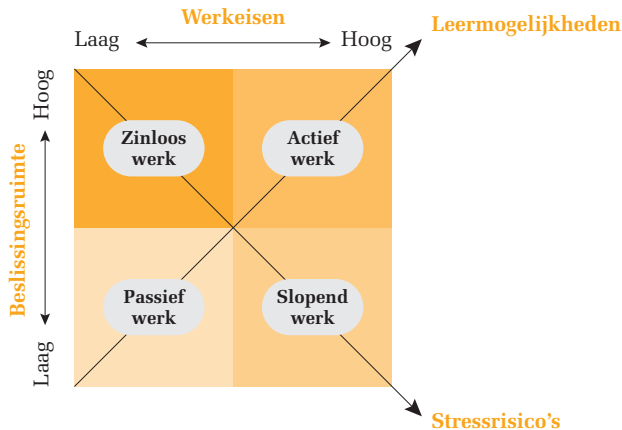
Bron: SERV-Stichting Innovatie & Arbeid, 2010.

Analyses van de gegevens van de werkbaarheidsmonitor worden vaak gekaderd in het job-demand-control model van Karasek & Theorell (1990). Dit model stelt dat de werkeisen en de beslissingsruimte in een job beide hoog moeten zijn om een werkbare job te bekomen. Daarnaast stelt deze theorie dat de aanwezigheid van beslissingsruimte fungeert als een buffer tegen niet-werkbare jobs met veel werkeisen.

Het job-demand-control model onderscheidt 4 types van jobs naargelang de mate van werkeisen en beslissingsruimte (figuur 1):

- *Zinloos werk* wordt gekarakteriseerd door weinig werkeisen en veel beslissingsruimte. Zinloze arbeid heeft weinig leermogelijkheden en is stressvol omdat het geen uitdagingen biedt.
- *Actief werk* heeft veel werkeisen en veel beslissingsruimte om aan de hoge werkeisen te voldoen. Deze arbeidsposities worden gekenmerkt door veel leermogelijkheden en weinig stress.
- *Passief werk* heeft weinig werkeisen en weinig beslissingsruimte. Deze arbeidsplaatsen creëren geen leermogelijkheden, waardoor het werk saai en stressvol is.
- *Slopend werk* heeft veel werkeisen, maar weinig beslissingsruimte. Deze spanningsvolle combinatie, met weinig leermogelijkheden, is een voedingsbodem voor stress.

FIGUUR 1. Indeling van jobs naargelang hun werkeisen en beslissingsruimte



Bron: Karasek & Theorell, 1990.

Karasek (1979) argumenteert dat actief werk het meest werkbaar is, slopend werk het minst werkbaar en zinloos en passief werk een tussenpositie innemen tussen slopend en actief werk.

Uitgaande van dit model, kan *psychische vermoeidheid* vooral verwacht worden bij slopende jobs. Van Ruyseveldt & Taverniers (2009), Van Ruyseveldt e.a. (2009) en Vanroelen e.a. (2009) geven aan dat werknemers in slopende jobs meer fysieke en psychische problemen ondervinden. Enerzijds leidt hoge werkdruk tot psychisch vermoeiende jobs. Anderzijds hangen veel beslissingsruimte en een goede ondersteuning van leidinggevenden samen met minder psychische vermoeidheid. Het buffereffect van beslissingsruimte op de relatie tussen werkdruk en werkstress bevestigt het job-demand-control model. Maar in tegenspraak met dit model rapporteren werknemers met actieve jobs meer psychische problemen dan werknemers met passieve of zinloze jobs. Een verklaring kan zijn dat het buffereffect van beslissingsruimte niet volledig gehandhaafd wordt door te hoge werkeisen bij actieve jobs. Of omgekeerd

dat de aanwezige beslissingsruimte nog onvoldoende is om de werkeisen aan te pakken. Wel blijft overeind dat actieve jobs tot minder psychische vermoeidheid leiden dan slopende jobs, ondanks de hoge werkeisen.

Ten aanzien van het tweede concept, *welbevinden*, vinden Van Ruyseveldt e.a. (2009) en Vanroelen e.a. (2009) dat veel werkeisen leiden tot minder werkmotivatie. Autonomie en een goede ondersteuning van leidinggevend en zijn verbonden met een hogere werkmotivatie.

Wat betreft *leermogelijkheden*, geven Van Ruyseveldt & Taverniers (2009) aan dat leermogelijkheden de tevredenheid van werknemers vergroten. Ze concluderen dat de combinatie van weinig leermogelijkheden en weinig beslissingsruimte leidt tot psychologische problemen en weinig motivatie bij werknemers. Deze bevindingen bevestigen het job-demand-control model dat stelt dat passieve jobs met weinig leermogelijkheden niet werkbaar zijn en actieve jobs met veel leermogelijkheden wel.

Ten slotte wijzen Van Ruyseveldt e.a. (2010) erop dat een hoge werkdruk en weinig beslissingsruimte zorgen voor een groter conflict tussen het *werk- en privéleven* van een werknemer. Eveneens beschrijven ze een positief verband tussen psychische vermoeidheid en het conflict tussen werk en privéleven.

Uit deze bevindingen kunnen we concluderen dat de werkbaarheidsindicatoren in gunstige zin kunnen verbeterd worden door aan de jobs minder werkeisen op te leggen, maar ook door meer beslissingsruimte te bieden. Desalniettemin kunnen actieve jobs nog steeds werkbaarheidsproblemen incorporeren doordat de beslissingsruimte mogelijks slechts tot op een bepaalde hoogte tegemoet kan komen aan hoge werkeisen of nog onvoldoende is om de hoge werkeisen aan te pakken.

Een beleid dat werkbaar jobs wil creëren dient oog te hebben voor de situatie van kansengroepen. Eerder onderzoek op basis van de werkbaarheidsmonitor toont aan dat vrouwen, oudere werknemers, kortgeschoolde arbeiders en gehandicapte werknemers minder werkbaar werk verrichten (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2013). Internationaal onderzoek toont aan dat etnische minderheidsgroepen eveneens minder werkbaar werk verrichten (Greenhaus e.a., 1990).

Vrouwen en mannen hebben een verschillende score op basis van de werkbaarheidsmonitor op psychische vermoeidheid, leermogelijkheden, welbevinden in het werk en werk-privébalans (SERV-Stichting Innovatie & Arbeid, 2012; Bourdeaud'hui & Vanderhaeghe, 2010). Vrouwen oefenen meer psychisch vermoeiende jobs uit dan mannen (SERV-Stichting Innovatie & Arbeid, 2012). Mannen hebben een lager welbevinden in het werk dan vrouwen (Bourdeaud'hui & Vanderhaeghe, 2010). Vrouwen hebben minder leermogelijkheden dan mannen. Van Veldhoven & Beijer (2012) tonen dat in tweeverdienersgezinnen en in eeninkomensgezinnen met kinderen, vrouwen meer conflicten hebben tussen werk en privé. We herinneren eraan dat psychische vermoeidheid het voornaamste knelpunt voor werkbaar jobs in Vlaanderen is. Hierdoor zou beleid dat psychische vermoeidheid wil aanpakken, zich specifiek moeten concentreren op de werkbaarheid van jobs van vrouwen.

De leeftijdscategorie van 50 tot 54 jaar heeft minder werkbaar werk dan andere werknemers (Bourdeaud'hui & Vanderhaeghe, 2010). De leeftijdscategorie van 50 tot 54 jaar is meer psychisch vermoeid, heeft een lager welbevinden in het werk en heeft minder leermogelijkheden. Werknemers tussen 30 en 39 jaar hebben het meest conflict tussen hun werk- en privéleven. Bourdeaud'hui & Vanderhaeghe (2010) argumenteren dat werknemers met niet-werkbaar werk afhaken vóór ze 55 jaar zijn, waardoor de leeftijdscategorie van 55-plus meer werkbaar arbeid uitoefent dan andere leeftijdscategorieën. Frins e.a. (2011) onderzochten het ingeschatte doorwerkingsvermogen, ofwel de perceptie van werknemers dat ze hun job kunnen uitoefenen als ze ouder worden. De studie toont aan dat hoe hoger de werkeisen, des te hoger de psychische vermoeidheid en des te lager het welbevinden in het werk. Een lagere werkmotivatie zou dan weer leiden tot een lager ingeschat doorwerkvermogen. Hoe hoger de beslissingsruimte, hoe hoger de werkmotivatie en hoe hoger het ingeschatte doorwerkvermogen. De resultaten van dit onderzoek confirmeren bovenstaande stelling van Bourdeaud'hui & Vanderhaeghe (2010).

Kortgeschoolde arbeiders hebben minder werkbaar werk dan andere werknemersgroepen, 38,6% heeft werkbaar werk tegenover het Vlaamse gemiddelde van 67% (Bourdeaud'hui & Vanderhaeghe, 2010). Dit percentage wordt vooral bepaald door het hoge aantal jobs met weinig leermogelijkheden (Bourdeaud'hui & Vanderhaeghe, 2010). Kortgeschoolden zijn daarnaast meer psychisch vermoeid en hebben een lager welbevinden op het werk (SERV-Stichting Innovatie & Arbeid, 2011; Van Ruyseveldt & Taverniers, 2008). Het grootste knelpunt voor kortgeschoolde arbeiders is hun kleine beslissingsruimte en hun kleine taakvariatie (SERV-Stichting Innovatie & Arbeid, 2011). Kortgeschoolde vrouwen hebben daarenboven minder werkbaar jobs dan mannelijke kortgeschoolde arbeiders (Bourdeaud'hui & Vanderhaeghe, 2013). Het grootste knelpunt voor kortgeschoolde vrouwen zijn hun minimale leermogelijkheden en hun kleine taakvariatie (Bourdeaud'hui & Vanderhaeghe, 2013).

Van Laer e.a. (2011) vinden dat werknemers met een handicap minder werkbaar werk uitoefenen dan andere werknemersgroepen. Personen met een handicap ervaren minder leermogelijkheden, een hogere werkdruk en meer emotionele en fysieke belasting.

Internationaal onderzoek toont aan dat etnische minderheidsgroepen minder werkbaar werk verrichten. Etnische minderheidsgroepen oefenen psychisch vermoeiendere arbeid uit (Din-Dzietham e.a., 2004), hebben een lager welbevinden op het werk (Greenhaus e.a., 1990) en ondervinden meer werk-privéconflicten (DiRenzo, 2011). Etnische minderheidsgroepen hebben minder beslissingsruimte en krijgen meer werkeisen opgelegd dan de etnisch dominante werknemersgroepen (Greenhaus e.a., 1990). De werkbaarheid van etnische minderheidsgroepen in Vlaanderen dient nog nader te worden onderzocht.

1.2. Werkbaarheid in Vlaanderen aan de hand van de 'European Working Conditions Survey'

In punt 1.1. werd de werkbaarheid in Vlaanderen onderzocht door gebruik te maken van de werkbaarheidsmonitor. Hier wordt gebruik gemaakt van de 'European Working Conditions Survey' (EWCS) om de werkbaarheid in Vlaanderen te beschrijven. De EWCS is een bevraging van Eurofound die peilt naar de arbeidsomstandigheden van werknemers in verschillende Europese landen. In 2010 werd de survey voor de vijfde maal uitgevoerd bij 44.000 werknemers in 33 landen. Thema's die in de vragenlijst aan bod komen zijn onder andere preciaire tewerkstellingsvormen, werknemersparticipatie, arbeidsorganisatie, loon, gezondheidsrisico's, opleiding en de werk-privébalans. In 2010 voorzag de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO) een aanvullende financiering om 4.000 respondenten in België te bevragen. Deze grotere steekproef liet toe een onderverdeling te maken tussen de gewesten. De EWCS-vragenlijst heeft als voordeel dat ze meer aspecten omvat over de arbeidssituatie en ze het mogelijk maakt om het Vlaamse Gewest internationaal te vergelijken. Dit onderdeel concentreert zich op de verdeling van de werkeisen en de beslissingsruimte van werknemers in het Vlaamse Gewest en de internationale vergelijking van deze verdeling.

Tabel 2 geeft aan dat de werkeisen in het Vlaamse Gewest lager worden ingeschat dan in de EU15 en de EU27. Meer specifiek ondervindt in het Vlaamse Gewest 55% van de werknemers een hoog werktempo en 65% krappe deadlines. In de EU15 bedraagt dit respectievelijk 62% en 65%, terwijl in de EU27 60% van de werknemers aan een hoog werktempo en 63% met krappe deadlines werkt. De beslissingsruimte van werknemers in het Vlaamse Gewest ligt hoger dan die in de EU15 en de EU27. Autonomie op het gebied van het werktempo, de werkmethode en de taakvolgorde schommelt in het Vlaamse Gewest tussen de 70% en de 73%. In de EU15 en de EU27 schommelt dit percentage tussen de 62% en de 66%.

TABEL 2. Beoordeling van aspecten van werkeisen en beslissingsruimte in het Vlaamse Gewest, EU15 en EU27, 2010, in %

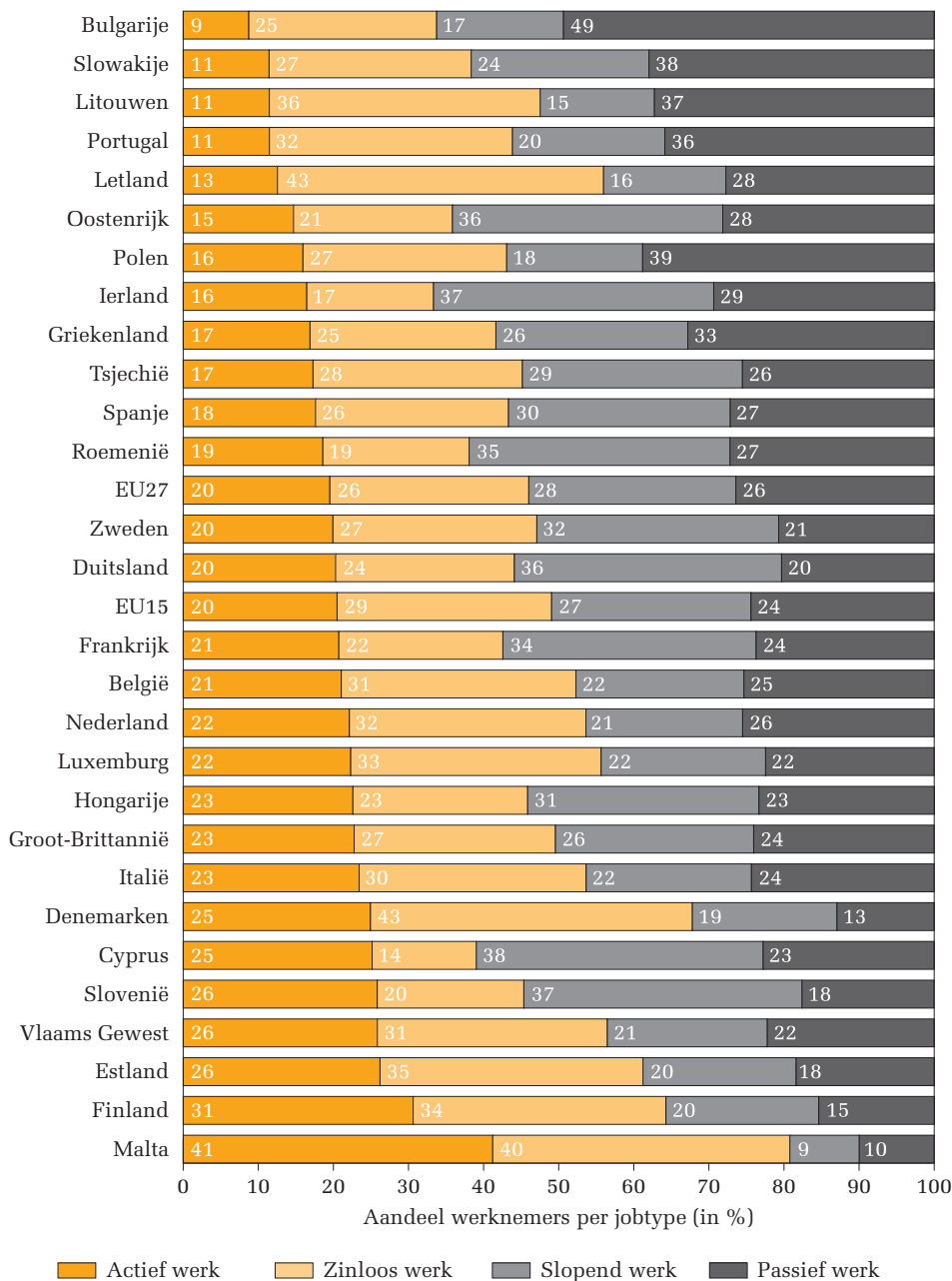
Werkeisen	Vlaams Gewest	EU15	EU27
Mogelijkheid tot veranderen of kiezen van werktempo	73	63	62
Krappe deadlines	65	65	63
Hoog werktempo	55	62	60
Mogelijkheid tot veranderen of kiezen van werkmethode	73	65	63
Mogelijkheid tot veranderen of kiezen van taakvolgorde	70	66	66

Bron: Eurofound, 2010, eigen bewerking.

Deze cijfers tonen aan dat mogelijks in het Vlaamse Gewest de werkeisen meer worden opgevangen door een grotere beslissingsruimte in vergelijking met de EU15 en de EU27. Deze conclusie kan echter enkel worden gemaakt indien het job-demand-control model wordt opgesteld voor elk van de lidstaten en het Vlaamse Gewest. In het job-demand-control model worden immers beslissingsruimte en werkeisen met elkaar verbonden.

Figuur 2 toont het aandeel werknemers dat actieve, slopende, zinloze en passieve jobs verrichten. 22% van de werknemers in het Vlaamse Gewest heeft in de job te weinig werkeisen en beslissingsruimte (passieve jobs). Dit percentage ligt lager dan

FIGUUR 2. Actief werk, passief werk, zinloos werk en slopend werk in het Vlaamse Gewest, EU27 en EU15, 2010, aandeel werknemers per jobtype, in %

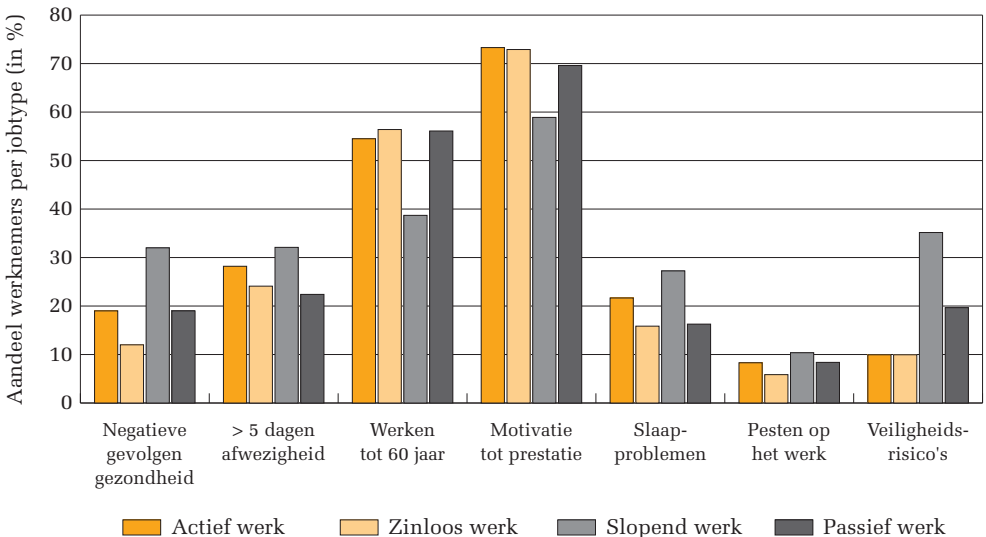


Bron: Eurofound, 2010, eigen bewerking.

het gemiddelde in de EU27. Finland, Denemarken en Malta hebben procentueel het minste aantal passieve arbeidsplaatsen. 21% van de werknemers in het Vlaamse Gewest heeft in zijn arbeidsplaats te weinig beslissingsruimte voor de werkeisen (slopende jobs). Dit percentage ligt iets lager dan het gemiddelde in de EU27. 31% van de werknemers in het Vlaamse Gewest heeft in de arbeidsplaats teveel autonomie ten opzichte van de werkeisen (zinloze jobs). Dit cijfer ligt hoger dan het gemiddelde voor de EU27. Ten slotte, 26% van de werknemers in het Vlaamse Gewest verricht arbeid met een goede combinatie van werkeisen en beslissingsruimte. Indien deze relatieve gegevens worden vergeleken met deze van andere Europese landen, bevindt het Vlaamse Gewest zich bij de koplopers in de Europese Unie. Estland, Cyprus, Denemarken en Slovenië hebben eenzelfde procentueel aantal actieve arbeidsplaatsen, terwijl in Finland en Malta procentueel meer werknemers actieve arbeid verrichten. Het hoge aantal actieve jobs in Malta kan echter tussen aanhalingstekens worden geplaatst vanwege het kleine aantal respondenten en een mogelijks inaccuraat dataverzamelingsmethode. We besluiten dat het Vlaamse Gewest zich bij de koplopers bevindt aangaande actieve jobs, maar dat het aantal slopende en zinloze jobs hoog blijft.

Het EWCS-databestand laat toe de aard van de job in relatie te brengen met enkele gezondheidsaspecten. Hieruit blijkt de relevantie van de indeling naar Karasek-type voor het inschatten van de werkbaarheid van de job (zie figuur 1). Figuur 3 toont de impact van de aard van de job op de haalbaarheid om de job te doen tot 60 jaar, het absentieïsme, de mate waarin de organisatie de werknemer aanzet om goed te presteren, de mate waarin het werk negatieve gevolgen heeft voor de gezondheid, slaapproblemen, pesten op het werk en veiligheidsrisico's op het werk. Hieruit blijkt duidelijk

FIGUUR 3. Gezondheidsaspecten van werknemers in Vlaanderen naar jobtype (Karasek-model), 2010, in %



Bron: Eurofound, 2010.

dat slopende jobs met hoge werkeisen en lage beslissingsruimte systematisch slechter scoren. Tegelijk zien we een sterk modererend effect van een toename van de beslissingsruimte in het werk. Actieve jobs met meer beslissingsruimte scoren aanzienlijk beter dan de slopende jobs, waarbij de negatieve impact van de hoge werkeisen grotendeels verdwijnt. Maar in tegenspraak met de hypothese van het job demand–control model, scoren actieve jobs niet beter dan de passieve of zinloze jobs. Dit gegeven komt overeen met de conclusie op basis van de verschillende analyses van de werkbaarheidsmonitor. De resultaten in figuur 3 geven aan dat meer beslissingsruimte de negatieve weerslag van hoge werkeisen op de psychische vermoeidheid kan opvangen, maar ook dat aan dit modererend effect een limiet is wanneer werkeisen te ver doorschieten. Omgekeerd leidt een toename van de werkeisen tot een steeds grotere noodzaak om de beslissingsruimte van werknemers in hun job te verruimen, gelet op de uitgesproken negatieve gevolgen van het slopende werk op de gezondheid.

2. Evolutie van de werkbaarheid en doelstellingen in 2020

In dit deel schetsen we de evolutie van de werkbaarheid aan de hand van analyseresultaten van de werkbaarheidsmonitor. We gaan ook na in hoeverre de doelstellingen vooropgesteld voor 2020 behaald kunnen worden.

Het Pact 2020 vermeldt volgende doelstelling voor de werkbaarheid: *‘Zowel de werkbaarheid van werknemers als van zelfstandigen groeit jaarlijks gemiddeld met minstens 0,5 procentpunt. De werkbaarheidsgraad verhoogt voor werknemers daardoor tot minstens 60% in 2020, en komt voor zelfstandigen in 2020 zo dicht mogelijk bij 55%.’*

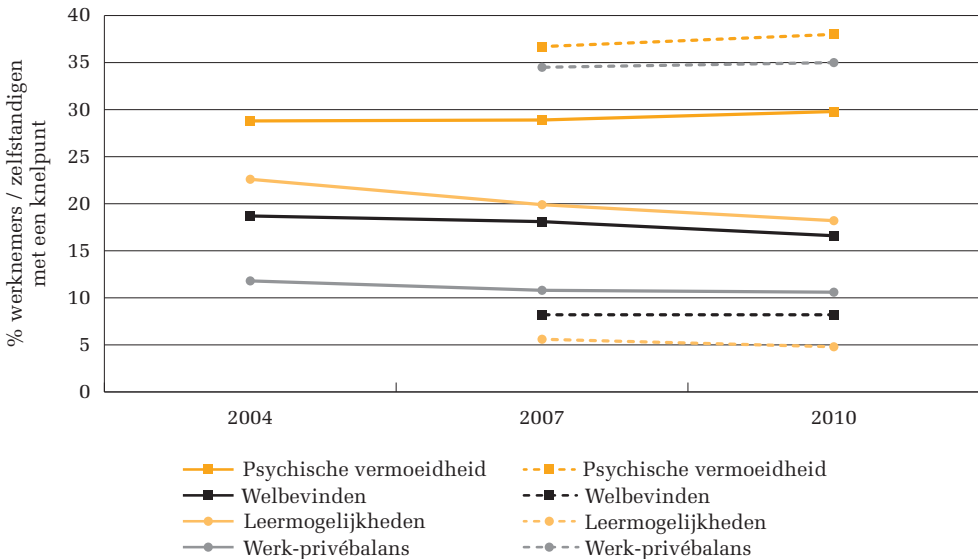
Hoewel de werkbaarheid van de jobs in Vlaanderen toeneemt, volstaat het afgelegde pad niet om deze doelstellingen te behalen. De metingen resulteerden in een werkbaarheid bij werknemers van 52,3% in 2004, van 54,1% in 2007 en van 54,3% in 2010. Aan hetzelfde tempo als de afgelopen 6 jaar klokt de werkbaarheidsgraad voor werknemers af op 57,6% in 2020. Maar ook dit cijfer is allerminst verzekerd. Hoe beter de score, hoe moeilijker het verhoudingsgewijs wordt een verdere verbetering te boeken. Alleen in de eerste periode van 2004 tot 2007 werd de doelstelling van 0,5 procentpunt jaarlijkse groei gehaald, daarna is de score zowat stabiel gebleven.

De globale werkbaarheidsgraad is het resultaat van 4 indicatoren: welbevinden, leermogelijkheden, werk-privébalans en psychische vermoeidheid. Een job is slechts werkbaar als geen enkele indicator een knelpunt vertoont. De 3 eerste indicatoren evolueren gunstig en laten toe de doelstelling van 60% in 2020 te behalen. Maar wat betreft psychische vermoeidheid is er een ongunstige evolutie. Het is de indicator die het vaakst een knelpunt vormt. Bovendien neemt het aandeel jobs met een knelpunt aangaande psychische vermoeidheid steeds meer toe. Als werknemers één knelpunt hebben rond werkbaarheid dan is dit in de meeste gevallen te wijten aan psychische

vermoeidheid. Ook als werknemers meerdere werkbaarheidsknelpunten hebben, is de psychische vermoeidheid daar in de meeste gevallen één van (SERV-Stichting Innovatie & Arbeid, 2010).

Waarom is de psychische vermoeidheid hoog en neemt ze verder toe? Een analyse naar de oorzaken voor de scores van de werkbaarheidsindicatoren toont dat vooral de werkdruk een belangrijke rol speelt in het optreden van psychische vermoeidheid (SERV-Stichting Innovatie & Arbeid, 2004). Het betreft dan het tempo en de hoeveelheid van het werk. Verwacht mag worden dat de werkdruk nog verder zal toenemen. De huidige economische crisis vergroot immers de noodzaak tot kostenbesparingen, in het bijzonder op arbeid, zodat het werk met minder mensen moet gebeuren en de werkdruk voor het resterende personeel verhoogt.

FIGUUR 4. Evolutie bij werknemers (volle lijn) en zelfstandigen (stippellijn) van het aandeel werknemers met een knelpunt voor 4 werkbaarheidsindicatoren, Vlaanderen, 2004, 2007 en 2010, in %



Bron: SERV-Stichting Innovatie en Arbeid, 2010.

Voor zelfstandigen zijn er slechts gegevens beschikbaar uit twee metingen van de werkbaarheidsmonitor, respectievelijk uit 2007 en 2010. Naar analogie met de gegevens van de werknemers is er met een score voor de werkbaarheidsgraad van 47,7% in 2007 en 47,8% in 2010 nauwelijks een evolutie in deze periode vast te stellen met dit verschil dat de werkbaarheidsgraad bij zelfstandigen 6 procentpunten lager ligt dan bij werknemers. Net als bij de werknemers vormt de psychische vermoeidheid het voornaamste knelpunt bij de zelfstandigen; een knelpunt dat bovendien het meest in ongunstige zin evolueert.

De beperkte evolutie in de richting van de doelstellingen in de werkbaarheidsgraad belet niet dat sommige categorieën van werknemers nu reeds de doelstelling behalen zoals vooropgesteld in het Pact 2020. Bij de werknemers kennen sommige sectoren een werkbaarheidsgraad van 60% of meer: de bouwsector (62,4%), het openbaar bestuur (61,4%) en de gezondheids- en welzijnszorg (60,0%). De evolutie in de bouwsector en de gezondheids- en welzijnszorg zijn bovendien significant gunstig geëvolueerd tussen 2004 en 2010, zodat verwacht mag worden dat deze deelgroepen de werkbaarheidsdoelstelling zullen behouden tot 2020.

Er zijn andere deelgroepen onder de loontrekkenden die een significant gunstige evolutie van de werkbaarheidsgraad kennen tussen 2004 en 2010 en waarvan bij extrapolatie verwacht mag worden dat ook zij in 2020 een werkbaarheid van 60% bereiken. Dit is het geval voor de leeftijdscategorie van 40 tot 49 jaar, die bij extrapolatie van de voorbije evolutie in 2020 een werkbaarheidsgraad van 60,2% bereikt.

Bij zelfstandigen is het niveau van de werkbaarheid met 47,8% minder gunstig. Bovendien is er geen enkele deelgroep van de zelfstandigen die de doelstelling van 55% in 2013 al bereikt. Er is ook geen enkele significante wijziging van de werkbaarheidsgraad bij deelgroepen van de zelfstandigen tussen de metingen in 2007 en 2010. We kunnen voor de zelfstandigen niet van een trend spreken die kan worden doorgetrokken tot 2020. Op basis van de beschikbare metingen zijn er geen aanwijzingen dat de doelstelling van 55% werkbaarheid behaald kan worden.

Maar de kenmerken van de werknemers en van hun jobs blijven niet stabiel. Er treden voortdurend verschuivingen op, bijvoorbeeld door de vergrijzing van de beroepsbevolking of de dalende tewerkstelling in de secundaire sector. Deze trends hebben op hun beurt een weerslag op de globale werkbaarheidsgraad in Vlaanderen. Tenminste als deze kenmerken ook effectief een impact hebben op de werkbaarheid. We overlopen daarom enkele kenmerken van werknemers en van jobs die een belangrijke weerslag hebben op de werkbaarheidsgraad:

- *geslacht*: de werkbaarheidsgraad bij mannen is 2,5 procentpunten hoger dan bij vrouwen. Bovendien is de evolutie van de werkbaarheidsgraad bij mannen gunstiger.
- *leeftijd*: de werkbaarheidsgraad daalt bij oudere werknemers. De leeftijdsgroep 50-54 jaar kent een werkbaarheidsgraad die 4,5 procentpunten lager is dan die in de leeftijdsgroep jonger dan 30 jaar. Uitzondering op deze trend is de hoogste leeftijdscategorie. Dit is het gevolg van het zogenaamde ‘healthy worker effect’. Werknemers die een job met lage werkbaarheid uitvoeren, hebben een grotere kans om de arbeidsmarkt vroegtijdig te verlaten. Diegenen die blijven werken, zijn de gezonde werknemers die een job hebben met een betere werkbaarheid. Vandaar dat de hoogste leeftijdscategorie beter scoort op het vlak van werkbaarheid.
- *sector*: werknemers in de quartaire sector hebben een hogere werkbaarheid dan werknemers in de secundaire sector (+6,5 procentpunten) en de tertiaire sector (+10,2 procentpunten).
- *kwalificatievereisten*: ongeschoolde arbeiders hebben met 20 procentpunten een veel lagere werkbaarheid dan alle andere categorieën. Anderzijds gaat de werkbaarheid in de deelgroep ongeschoolde arbeiders er wel sterk op vooruit.

Aan de hand van de evolutie in de tewerkstelling van deze deelgroepen, kunnen we inschatten in hoeverre deze verschuivingen het behalen van de doelstellingen in 2020 al dan niet vergemakkelijken.

We doen voor de inschatting naar geslacht een beroep op de simulatie opgesteld door het Steunpunt Werkgelegenheid en Sociale Economie rond de werkzaamheidsgraad (Theunissen e.a., 2011). Deze simulatie brengt niet enkel de bevolkingsvooruitzichten en de historische werkzaamheidscijfers in rekening, ze houdt ook rekening met de evoluties op het vlak van arbeidsparticipatie. Uit deze simulatie blijkt dat de werkzaamheidsgraad bij vrouwen in Vlaanderen verder toeneemt tot 2020. Hierdoor neemt het aandeel vrouwen bij de werkenden toe van 45,8% in 2010 naar 48,3% in 2020. Omdat de werkbaarheid bij vrouwen lager is dan bij mannen, heeft deze evolutie een negatieve weerslag op de globale werkbaarheid. Maar omdat het verschil tussen de werkbaarheid bij mannen en vrouwen slechts 2,5 procentpunten bedraagt, is de weerslag van deze evolutie op de arbeidsmarkt ten overstaan van de globale werkbaarheidsgraad met -0,1 procentpunt zeer bescheiden (tabel 3).

Dezelfde simulatie kan aangewend worden om het aandeel van oudere werkenden in te schatten. We bekijken hierbij vooral de evolutie bij de hogere leeftijdscategorieën omdat de werkbaarheid bij de risicogroepen het meest afwijkend is. De simulatie wijst op een toenemend aandeel van oudere werkenden, in het bijzonder van 55 jaar en meer. Omdat de werkbaarheid in deze categorie hoger is, levert dit een positieve bijdrage aan de globale werkbaarheid. Maar opnieuw is de impact hiervan met 0,1 procentpunt erg bescheiden (tabel 3).

Vooruitzichten voor de tewerkstelling in sectoren worden geleverd door het Federaal Planbureau. Deze vooruitzichten worden gegeven tot 2018; tot 2020 werd een extrapolatie gemaakt van de trend tot 2018 (Federaal Planbureau, 2013). De prognose geeft een daling weer van het aandeel van de werkgelegenheid in de secundaire sector in Vlaanderen en een stijgend aandeel in de tertiaire en quartaire sectoren. Omdat de werkbaarheidsgraad in de tertiaire sector lager is dan in de secundaire sector maar hoger is in de quartaire sector, is de weerslag van deze verschuiving op de globale werkbaarheidsgraad opnieuw verwaarloosbaar (tabel 3).

Ten slotte zijn er evoluties in de aard van het beroep en de kwalificatievereisten. Hiervoor zijn geen prognoses beschikbaar, althans niet volgens de categorieën die in de vragenlijst naar de werkbaarheid zijn opgenomen. We zijn dan ook genooddaakt voor dit kenmerk een eenvoudige extrapolatie van de huidige trend te verrichten. Aangezien de gerealiseerde steekproeven van de werkbaarheidsmonitor in lijn liggen met de arbeidsmarktevoluties (SERV-Stichting Innovatie & Arbeid, 2010, 18), kan hiervoor de evolutie tussen de eerste steekproef in 2004 en de laatste steekproef in 2010 als basis genomen worden. De evolutie geeft een sterke daling van het aandeel arbeiders weer. Omdat de werkbaarheid, in het bijzonder van ongeschoolde arbeiders, lager is, resulteert de afname van het aandeel ongeschoolden in een verbetering van de globale werkbaarheidsgraad.

TABEL 3. Raming van de evolutie van deelgroepen bij de werknemers tussen 2010 en 2020 en weerslag van deze evolutie op de werkbaarheidsgraad in 2020, in % en procentpunten^a

Deelgroepen naar	Aandeel 2010, in %	Aandeel 2020, in %	Wijziging aandeel tussen 2010 en 2020, in procentpunten	Werkbaarheidsgraad, 2010, in %	Impact op werkbaarheid in 2020, in procentpunten
Geslacht					
Man	54,2	51,7	-2,5	55,6	-1,4
Vrouw	45,8	48,3	+2,5	53,1	+1,3
Totaal					-0,1
Leeftijd					
-50 jaar	75,8	71,5	-4,3	54,6	-2,3
50-54 jaar	13,2	13,7	+0,5	51,5	+0,3
55+ jaar	11,0	14,8	+3,8	56,5	+2,1
Totaal					+0,1
Sector					
Secundair	22,3	20,7	-1,6	53,0	-0,8
Tertiair	49,8	51,0	+1,2	49,2	+0,6
Quartair	27,9	28,4	+0,5	59,4	+0,3
Totaal					+0,1
Beroep					
Ongeschoolde arbeider	12,9	10,9	-2,0	38,5	-0,8
Geschoolde arbeider	17,6	12,9	-4,7	55,0	-2,6
Uitvoerende bediende	30,6	32,9	+2,3	56,1	+1,3
Onderwijs / zorgfunctie	18,3	20,6	+2,3	59,8	+1,4
Middenkader – Professional	15,4	17,7	+2,3	55,5	+1,3
Kader – directie	5,2	5,0	-0,2	57,8	-0,1
Totaal					+0,5

^a De 1ste kolom geeft het aandeel weer van een werknemerscategorie in de totale tewerkstelling in 2010. De 2de kolom geeft dit aandeel weer in 2020. In kolom 3 wordt het verschil tussen 2010 en 2020 in procentpunten vermeld. De 4de kolom toont de werkbaarheidsgraad van de betrokken werknemerscategorie in 2010. De impact op de werkbaarheid (kolom 5) wordt berekend door de evolutie van het aandeel van een bepaalde groep te vermenigvuldigen met de werkbaarheid voor die bepaalde groep. Zo is bij geslacht de bijdrage van het toenemende aandeel werkende vrouwen op de werkbaarheid iets kleiner dan de weerslag van het dalende aandeel werkende mannen op de werkbaarheid. De reden hiervoor is dat de werkbaarheid bij vrouwen iets lager is. Dit resulteert in een globale daling van de werkbaarheid.

Er zijn verschillende verschuivingen te verwachten op de arbeidsmarkt tot 2020, zoals de toenemende participatie van vrouwen, de verdere teloorgang van tewerkstelling in de secundaire sector of het toenemende aandeel van bedienden, middenkader en onderwijs- of zorgfuncties in de beroepsbevolking. Toch is de impact van deze evoluties op de werkbaarheidsgraad zeer gering. Alleen het dalende aandeel van de arbeiders, die meer knelpunten rapporteren over werkbaarheid, vertaalt zich in een betere globale werkbaarheidsgraad. Maar met een toename van 0,5 procentpunt tot 2020 is deze evolutie op de arbeidsmarkt veruit ontoereikend om de doelstelling van 60% werkbaarheidsgraad in 2020 te bereiken.

Ook andere maatschappelijke en economische evoluties spelen een rol die bovenvermelde trends door kruisen. Zo zijn recent tal van beleidsmaatregelen genomen om

mensen tot op hogere leeftijd aan het werk te houden. Verwacht mag worden dat hierdoor het eerder vermelde ‘healthy worker effect’ afneemt. Als werknemers met een slecht werkbaar job de arbeidsmarkt nog moeilijk vroegtijdig kunnen verlaten, zal de werkbaarheidsgraad van 55-plussers stilaan vergelijkbaar worden met deze van de categorie 50–54 jaar. In dit geval heeft de vergrijzing van de beroepsbevolking een negatieve weerslag op de globale werkbaarheidsgraad.

Anderzijds is de aandacht voor werkbaarheid door organisaties ook verbonden met de krapte op de arbeidsmarkt. Organisaties en sectoren die te kampen hebben met rekruteringsproblemen voelen sterker de nood aan om de werkbaarheid te verbeteren met het doel de eigen werknemers langer aan het werk te houden en de instroom van nieuwe werknemers aan te moedigen. Door de huidige economische crisis is in veel sectoren de krapte op de arbeidsmarkt nog relatief beperkt. Maar als de economische groei terug aantrekt, worden rekruteringsproblemen door de demografische evolutie snel acuut. Prognoses opgesteld door Sels (2011) tonen aan dat de vervangingsvraag de volgende jaren sterk toeneemt. In het bijzonder in bepaalde sectoren als maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg is de nood aan rekrutering om werknemers die de arbeidsmarkt verlaten te vervangen, erg hoog. Wellicht wordt deze schaarste op de arbeidsmarkt de grootste ‘bondgenoot’ om de doelstellingen rond werkbaarheid van Vlaamse jobs in 2020 te behalen.

3. ‘Good practices’ in het buitenland

De problematiek van de werkbaarheid van jobs in relatie tot een hogere gewenste werkbaarheid is geenszins beperkt tot Vlaanderen. Ook in andere Europese regio’s en landen is het thema van de werkbaarheid actueel en worden maatregelen genomen om die te verbeteren. In dit deel bieden we geen exhaustief overzicht van dergelijke beleidsprogramma’s in Europa. We concentreren ons op evaluaties van enkele bestaande programma’s, en in het bijzonder op hun weerslag op de werkbaarheid van de werknemers. Daarnaast introduceren we een aantal recente initiatieven.

3.1. Work development programmes in Europa

Eerder werd door de Stichting Innovatie & Arbeid al een overzicht geboden van beleidsprogramma’s die onder de noemer ‘work development programmes’ gevat kunnen worden (Bamps & Berckmans, 2005). Het betreft maatregelen waarbij de ontwikkeling in verschillende bedrijven gelijktijdig wordt begeleid door eenzelfde referentiekader dat overeengekomen is door alle stakeholders: in principe de centrale overheid of andere fondsen voor Research & Development, de arbeidsmarktorganisaties, onderzoeks- en onderwijsinstellingen en natuurlijk het management en de werknemers van de bedrijven zelf. De auteurs stellen vast dat ‘workplace development programmes’ in steeds meer West-Europese landen voorkomen, hoewel ze sterk van mekaar kunnen verschillen qua benadering, doelstellingen, design en institutionele

aspecten. Vaak betreft het een samenwerking tussen overheid en sociale partners met wetenschappelijke ondersteuning vanuit universiteiten.

Sommige van deze programma's werden vanuit de invalshoek van stress of welzijn op het werk opgezet. Buitenlandse beleidsprogramma's die organisatie-innovatie trachten te stimuleren vanuit de aandacht voor welzijn op het werk, zijn onder andere: het Deense *'Action Plan Against Monotonous Repetitive Work'*, in Duitsland het *'INQA-programma'* (*Initiative Neue Qualität der Arbeit*) en in Finland het *'Well-Being at Work Programme'* dat in 2004 opgevolgd werd door het ruimere VETO-programma. Hoewel men vanuit dezelfde invalshoek vertrekt, zijn de initiatieven toch erg verschillend van aard. Zo valt op dat in het Deense programma een zeer concrete doelstelling werd vooropgesteld (met name: het halveren van ongezond, monotoon en repetitief werk door onderzoek, uitwisseling van ervaring en consultatie op niveau van de organisatie en de industrie als geheel en door sociaal overleg).

In Duitsland gaat het om een actiegroep die op alle mogelijke manieren aandacht vraagt voor de problematiek. Ze wil het belang van positieve, gezonde, persoonlijk verrijkende arbeidsomstandigheden verzoenen met competitieve jobs. Men ontwikkelt hiervoor verschillende initiatieven waaronder workshops en projecten. Hierbij werkt de federale regering samen met de Länder, de arbeidsgeneeskundige diensten, de gezondheidsverzekeraars en de sociale partners. Het Finse programma *'Well-being at work'* startte vanuit een brede discussie over problemen in verband met kortetermijncontracten, jobonzekerheid, pesten en stress op het werk. Het programma vertrok van de assumptie dat dergelijke problemen geen individuele problemen zijn, maar hun oorzaak kennen in slecht management en een weinig duurzame arbeidsorganisatie. Vanaf 2003 werd dit programma, samen met een programma gericht op oudere werknemers, geïntegreerd in het VETO-programma dat zich als doelstelling stelt: *'to maintain and promote the attractiveness of work and working life'* (Ministry of Social Affairs and Health, 2004). Het is een programma voor welzijn op het werk en verlenen van de loopbaan. Niet toevallig komen in deze programma's ook telkens aspecten van vorming of opleiding aan bod, zodat we kunnen stellen dat de invalshoek van levenslang leren hier sterk mee verweven is.

Bamps & Berckmans (2005) wijzen verder op diverse initiatieven van de Europese lidstaten in verband met werkstresspreventie en -monitoring. Ze concluderen dat de overheid in alle beschreven gevallen op één of andere wijze opdrachtgever en eigenaar is van de betrokken databank. Hierdoor heeft de overheid een sterk instrument in handen om bepaalde innovaties op sectoraal of bedrijfsniveau te stimuleren. In de mate dat het veiligheids-, gezondheids- en werkstressbeleid wordt verbonden met innovaties op het vlak van arbeidsorganisatie, opent dit perspectieven voor een overheid om ook op dit vlak hindernissen op te ruimen. Verder is de betrokkenheid van de sociale partners cruciaal, zowel bij het conceptualiseren van de monitoring als bij de opvolging ervan.

Baisier (2008) onderzocht organisatievernieuwing in de praktijk aan de hand van voorbeelden uit Finland, Nederland, Ierland, Duitsland en België. De auteur stelde vast dat veranderingen tot op het diepste niveau blijken te gaan als ze de bouwsteen

van de organisatie raken: de job of de functie van de medewerkers. Bovendien blijkt organisatievernieuwing niet te verlopen volgens 'one best way'. Het is eerder maatwerk, een project op maat van de organisatie. Omwille van het maatwerk rekenen ondernemingen vaak op de input van alle betrokkenen (ondernemer, management, werknemers, werknemersvertegenwoordigers, klanten, leveranciers) en van consultants of op benchmarking met andere organisaties. Voorts blijkt de integratie van belangen van organisatie én werknemers, of een win-winsituatie, de werkplekinnovatie het meest vooruit te helpen. Een duurzaam en langetermijneffect wordt bereikt door aandacht voor economische performantie van de onderneming, én werkbaarheid/kwaliteit van de arbeid, én tewerkstelling voor werknemers. Een vorm van overleg of betrokkenheid van het personeel is noodzakelijk, omdat de ondersteuning van het personeel het welslagen van een project in grote mate bepaalt en omdat het personeel vernieuwingen niet altijd op dezelfde manier percipieert als het management en eventueel betrokken experts. Participatie is dus in eerste instantie participatie op het niveau van de werkvloer.

Baisier (2008) evalueert ook de praktische uitvoering van organisatievernieuwingenprojecten. Een project dat in een organisatie iets wil veranderen aan de manier van werken, neemt al snel 2 tot 3 jaar in beslag. Organizevernieuwing is een langetermijnkwestie. Het is bovendien een dynamisch en cyclisch proces. Bedrijven en werknemers dienen zich voortdurend aan te passen aan nieuwe situaties. Hoewel organisatievernieuwing mogelijk blijkt in alle sectoren, springen sommige sectoren eruit, afhankelijk van de programma's en de initiatiefnemers. Werkplekontwikkeling slaat goed aan in sectoren, bedrijven en werkplekken waarbij sterk ontwikkelde werkvormen een sleutelfactor in de concurrentie zijn, zoals bijvoorbeeld in KMO's, arbeidsintensieve sectoren en dienstensectoren. Zo scoorde organisatievernieuwing beter in projecten bij de lokale overheid dan in andere sectoren, vooral wat kwaliteit van de arbeid betreft.

Wat de mogelijke impact betreft, stelt Baisier (2008) vast dat er verhoudingsgewijs meer over de effecten op economische performantie gerapporteerd wordt dan over effecten op kwaliteit van de arbeid. Hier speelt wellicht mee dat die gemakkelijker te meten en te kwantificeren zijn, hoewel er instrumenten werden ontwikkeld om de impact op de kwaliteit van de arbeid te meten, zoals in de Nederlandse programma's. De meeste organisatiemaatregelen streven vooral naar grotere regelmogelijkheden op het niveau van de individuele arbeidstaak (jobrotatie, coachingsfunctie, duobaan, ...), op het niveau van de werkorganisatie (teamwerk) of het niveau van het bedrijf (bijvoorbeeld netwerkmanagers). In alle gevallen wordt gestreefd naar een betere inzetbaarheid, een betere benutting en eventueel ontwikkeling van de competenties van de werknemers. De ingevoerde organisatiemaatregelen gaan meestal met een aantal ondersteunende maatregelen vanuit het personeelsbeleid gepaard, die eveneens gericht zijn op een betere inzetbaarheid en betere benutting en eventueel ontwikkeling van de competenties van de werknemers. Betrokkenheid van werknemers bij het project betekent dus doorgaans dat zij grotere regelmogelijkheden of verantwoordelijkheden krijgen, een evenwicht kunnen zoeken tussen routinetaken en complexere opdrachten, meer bij het werk of het bedrijf betrokken worden, kunnen participeren in beslissingen of de vormgeving van het project en hun competenties kunnen ontwikkelen.

Ten slotte wijst de auteur op het risico van een toegenomen arbeidsintensivering, met als gevolg kansen op hogere werkdruk, werkstress, RSI¹ en verzuimklachten. Soms volstaan veel regelmogelijkheden niet meer als er te veel impulsen, werkopdrachten, interferenties enzovoort vanuit de externe omgeving komen. Met name in een krimpende economie is het gebruikelijk dat werkgevers het invullen van vacatures uitstellen. Het zittende personeel krijgt soms de taken bij van de vertrokken collega's. Dan stijgt inderdaad de productiviteit per uur. Maar dat is niet slimmer maar gewoon harder werken.

Sinds de studies van de Stichting Innovatie & Arbeid (Bamps & Berckmans, 2005; Baisier, 2008) is het domein in beweging gebleven. We verwijzen onder meer naar het Work-In-Net consortium dat van 2004 tot 2010 in het Zesde Kaderprogramma opereerde (Work-In-Net, n.d.). Het netwerk beoogde de verzameling en uitwisseling van analyses over regionale en nationale activiteiten aangaande werkgerelateerde innovaties. Pot (2011) vat de resultaten samen van evaluatiestudies van *'workplace innovation'* programma's uit verschillende EU-landen. Omwille van de grote verschillen tussen de evaluatiestudies op het vlak van gebruikte concepten, meetmethoden en onderzoeksdesign is het niet zo eenvoudig om algemene conclusies te trekken. Niettemin concludeert Pot dat *'workplace innovation'* kan leiden tot een gelijktijdige verbetering van werkbaarheid van de jobs (kwaliteit van de arbeid) en van de organisatieperformantie, wanneer beide objectieven doelbewust worden gehanteerd bij het herontwerp van het werk. Pot stelt dat die conclusie consistent is met een review van 31 onderzoeken naar het gebruik van teamwork (Delarue e.a., 2008), waarin het merendeel van de onderzochte studies positieve effecten op operationele (26) en financiële (28) performantie combineren met hogere werknemersbetrokkenheid en jobtevredenheid, minder personeelsverloop en absentieïsme. Pot wijst er echter op dat de combinatie van verbeterde werkbaarheid en organisatieperformantie niet altijd bereikt wordt. De belangrijkste succesfactor is het engagement van het management gecombineerd met werknemersparticipatie. De belangrijkste valkuilen zijn dan ook top-down ontwikkelde projecten waarin de noodzakelijke participatie van werknemers en hun leidinggevenden ontbreekt. Pot merkt verder op dat sommige programma's worden gestuurd door de overheid, die substantiële financiering voorziet voor het ondersteunen van concrete acties en onderzoek (zoals in Finland, Duitsland en Ierland). In andere landen is de overheid niet leidend, en ligt het initiatief eerder bij de sociale partners en de bedrijven, ondersteund door consultants en onderzoekers (zoals in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en België). Dit laatste model houdt volgens Pot een risico in, want de strategische keuzen maken best deel uit van het macro-level industrieel beleid, eerder dan (enkel) van het systeem van sociale relaties en van de onderzoekswereld. Pot besluit dat de meest duurzame sociale innovatie bereikt wordt wanneer bedrijven, sociale partners, overheden en onderzoeksinstituten samenwerken.

Om een beter zicht te krijgen op wat dergelijke buitenlandse programma's concreet inhouden, bekijken we meer in detail de werking van het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie. Verder lichten we kort het recent opgestarte *'Business, Productivity and Joy at Work'* programme 2012-2018' van TEKES toe, en staan we even stil bij het *'Social Innovation Europe'*-programma. We besluiten het deel over buitenlandse

‘good practices’ met een bespreking van de link tussen verbeterde werkbaarheid en organisatieperformantie.

3.2. Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie

In Nederland was van 2006 tot 2012 het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie (NCSI) operationeel. Het was een kenniscentrum dat als samenwerkingsverband van enkele werkgeversverenigingen, vakorganisaties en kennisinstellingen de sociale innovatie in Nederland ondersteunde. Sociale innovatie werd daarbij omschreven als vernieuwing in arbeidsorganisatie en arbeidsrelaties die leidt tot verbeterde prestaties van de organisatie, meer werkplezier en ontplooiing van talenten.

In het rapport ‘Doorgeven = aanpakken’ (Xavier & Pot, 2012) evalueert het NCSI de opbrengst van 10 jaar sociale innovatie. De verhoging van de arbeidskwaliteit is een van de 6 ijkpunten voor het evalueren van het resultaat van sociale innovatie. Het rapport zegt dat er over het aantal organisaties dat sociaal-innovatief is geworden, nauwelijks onderzoeksgegevens beschikbaar zijn. Wel zijn er indirecte bewijzen voor de toename van het aandeel sociaal-innovatieve organisaties. In cao-afspraken neemt het aantal sociaal-innovatieve thema’s toe. Een tweede indirect bewijs is de aanzienlijke groei van het aantal lectoraten sociale innovatie of aanverwante lectoraten die sociale innovatie adopteren. Via bijbehorende praktijkonderzoeken worden organisaties betrokken bij experimenten om sociaal te innoveren. Ook de overheid heeft veel organisaties via diverse subsidieregelingen gestimuleerd tot sociaal innovatieve projecten. Organisatieadviseurs zijn actief geworden op het gebied van sociale innovatie en hebben vrijwel alle organisaties die sociaal-innovatieve projecten ondernamen, begeleid. Het ligt in de lijn der verwachting dat de adviseurs hun sociaal-innovatieve bagage meenemen bij het adviseren van andere organisaties en zodoende bijdragen aan verdere verspreiding.

Het rapport vermeldt verder dat alle onderzoeken duiden op een positieve samenhang tussen sociale innovatie en bedrijfsprestaties (omzet, winst en arbeidsproductiviteit). Ook is er een indicatie dat sociale innovatie de innovatiekracht op bedrijfsniveau verhoogt. Wat de arbeidsverhoudingen bij sociaal-innovatieve bedrijven betreft, zijn er ook aanwijzingen voor vernieuwing: een toename van de ruimte voor individuele arbeidsvoorwaarden, van het aantal onderwerpen dat via participatieve besluitvorming wordt bepaald en van brede participatie bij onderwerpen die voorheen alleen via de formele medezeggenschapskanalen liepen. Sociaal-innovatieve bedrijven vinden arbeidsverhoudingen relevant en profileren zich vooral als beste werkgever en maatschappelijk verantwoord ondernemer. Daarnaast hechten ze grote waarde aan een hoge mate van betrokkenheid en plezier in het werk. Er is een trend in de richting van bredere, niet-functiegerichte ontwikkeling van vaardigheden en competenties. Een opkomend fenomeen is het persoonlijk ontwikkelingsbudget. Het totaalbudget voor scholing en opleiding is licht gedaald, maar de aandacht voor competentie management is wijd verspreid. Een interessante case is ‘*Excelleren.nu*’, een gezamenlijk project van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), en de ondernemersorganisatie MKB-Nederland.

Ongeveer 700 midden- en kleinbedrijven (vergelijkbaar met KMO's in Vlaanderen) uit 14 verschillende sectoren hebben door het project 'Excelleren.nu' gratis advies en begeleiding gekregen bij het leren en opleiden van medewerkers op de werkvloer. De output op ondernemingsniveau van het project lijkt overwegend positief te zijn, zowel wat betreft prestaties van de organisatie (arbeidsproductiviteit, kwaliteit van het product of dienstverlening, klanttevredenheid) als wat betreft betrokkenheid, individuele werkprestaties, toegenomen kennis en kunde, meer zelfstandigheid, veranderbereidheid en verlaging van de werkdruk.

Uit de brede waaier aan sociale innovatieprojecten kozen we 3 cases als voorbeeld (Xavier & Pot, 2012). Buurtzorg Nederland (case 1) heeft een vernieuwend concept voor verpleging en verzorging aan huis ontwikkeld. Met kleine wijkgerichte teams van hoogopgeleide professionals laat Buurtzorg zien dat de zorg beter kan met minder zorguren. Het project is een herwaardering voor het vak van wijkverpleegkundige en wijkziekenverzorgende. Er is veel autonomie zodat de verpleegkundige en de verzorgende kunnen zorgen op een manier die bij hen past. Cliënten, mantelzorgers, huisartsen en medewerkers zijn enthousiast. In 2011 won Buurtzorg Nederland de Effectory-prijs voor de beste werkgever van Nederland. Het bedrijf DSM (case 2) bouwde in 2000 in Delft een nieuwe antibioticafabriek die met behulp van technologische innovatie en zelfsturende teams de meest efficiënte fabriek ter wereld moest worden. Tot op de dag van vandaag worden procesinnovaties en sociale innovaties doorgevoerd om de concurrentie voor te blijven. Het succes blijkt uit het feit dat eind 2011 in Delft nog steeds beter en goedkoper wordt geproduceerd dan waar ook ter wereld. In 2007 werd vastgesteld dat de fabriek anderhalf keer meer volume produceert met de helft van de ploegbezetting dan waarvoor zij in 2000 is ontworpen. Stichting Schakelring (case 3) biedt in Midden-Brabant (Nederland) dagelijks ruim 1.000 cliënten een vraaggericht pakket van wonen, welzijn en zorg aan. Stichting Schakelring kenmerkt zich als een platte organisatie met korte lijnen. Hun project 'Digitaal zelfroosteren met punten' heeft mooie resultaten behaald. Het roosteren kost minder tijd en er is minder overleg nodig. Verder is er een betere balans tussen werk en privé, omdat medewerkers meer invloed hebben op hun werktijden. Dat wordt ook gewaardeerd, zo blijkt uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek. Bovendien is het ziekteverzuim gedaald.

3.3. TEKES

Van meer recente datum is de goedkeuring in Finland van een nieuw 'workplace development programme' in het kader van TEKES: het *'Business, Productivity and Joy at Work programme 2012-2018'* (Liderii, n.d.). De ambitie is om in Finland tegen 2020 de beste werkplaatsen van Europa te realiseren die zowel hoog productief zijn als plezier in het werk genereren. Het programma heeft 2 speerpunten: (1) innovatie met werknemersbetrokkenheid, en (2) nieuwe vormen van arbeidsorganisatie en werken. Het programma maakt deel uit van een brede nationale strategie van werkplekontwikkeling, gecoördineerd door het Finse Ministerie van Werk en Economie. Het programma werd voorbereid in nauwe samenwerking tussen onderzoekers, bedrijven, ontwikkelaars, arbeidsmarktorganisaties en beleidsmakers. Het programma formuleert 8

basisprincipes voor arbeidsorganisatie: decentralisatie, zelfsturing, klantgerichtheid, bottom-up ontwikkeling, teamwerk, netwerking, wendbaarheid. Het programma ambieert dat minstens 1.000 bedrijven of organisaties van haar diensten gebruik zullen maken of concrete voordelen uit het programma zullen halen voor de eigen werking. De belangrijkste instrumenten zijn: organisatieontwikkelingsprojecten, geïntegreerde Research Development projecten, 3 oproepen voor onderzoek, communicatie (websites, sociale media, rapporten, workshops, ...) en programmamanagement.

3.4. Social Innovation Europe

Ook de Europese Commissie heeft het begrip ‘social innovation’ omarmd. In maart 2011 werd ‘Social Innovation Europe’ gelanceerd binnen het DG Enterprise. Hoewel het begrip hierbij erg breed is opgevat, wordt de link met werkbaarheid vooral benadrukt door het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC, 2011) en het Europees Agentschap voor Veiligheid en Gezondheid op het Werk (Eeckelaert e.a., 2012). Het EESC formuleerde een advies over innovatieve arbeidsplaatsen als grondslag voor productief en kwalitatief hoogstaand werk, waarin het stelt dat het begrip ‘innovatieve arbeidsplaats’ weliswaar niet wordt genoemd in de Commissiedocumenten, maar dat het toch een centrale plaats inneemt in de Europa 2020-strategie en in beslissende mate bijdraagt tot het welslagen hiervan. Volgens het Comité zal onmiddellijk moeten worden begonnen met aanvullende studies naar het verband tussen kwaliteit van het beroepsleven, innovatief vermogen en productiviteit, terwijl ook een Europese index met gegevens over de kwaliteit van het beroepsleven en de impact ervan op het innovatieve vermogen en de productiviteit moet worden opgesteld. Het Comité vindt het zorgwekkend dat de EU veel middelen vrijmaakt voor het ontwikkelen van geavanceerde technologie en productinnovaties, terwijl innovatieve initiatieven op de werkplek er bekaaid afkomen. Het innovatieve vermogen van een organisatie berust immers op de motivatie en het engagement die leidinggevend en personeel ten toon spreiden bij het vernieuwen van hun eigen werk en het functioneren van de organisatie. Het Comité benadrukt dat het belangrijk is om het debat over innovatieve arbeidsplaatsen op de verschillende Europese fora, in de lidstaten en in de ondernemingen en organisaties voort te zetten (EESC, 2011).

Ook het Europees Agentschap voor Veiligheid en Gezondheid op het Werk (Eeckelaert e.a., 2012) focust op ‘social innovation’ op de werkplek, en spreekt dan ook van ‘workplace innovation’ als een noodzakelijke voorwaarde op het niveau van organisaties om de EU2020-doelstellingen te bereiken. Het rapport van Eeckelaert e.a. (2012) presenteert een overzicht van verschillende programma’s en initiatieven uit 18 EU-landen. Het is opvallend dat die vaak niet direct gerelateerd zijn aan de EU of nationale beleidsinitiatieven. Een element dat in vrijwel alle programma’s terugkomt, is het samenbrengen van bedrijven om goede praktijken te delen (zoals ‘Linking Enterprise’ in Malta, of ‘Innov’acteurs’ in Frankrijk). Maar wat vooral opvalt, is hoe weinig programma’s en initiatieven specifiek ontwikkeld zijn voor of elementen bevatten met betrekking tot de verbetering van gezondheid en veiligheid van de werkplek (en dus direct gerelateerd zijn aan de werkbaarheid van de job). België is een van de landen met programma’s die expliciet gericht zijn op gezondheid en veiligheid, door te

concentreren op werk-privébalans, jobinhoud, verbeterde werkomstandigheden en stresspreventie. De Finse programma's zijn gericht op verbetering van de kwaliteit van de arbeid en het verzekeren van het geestelijk welzijn van de werknemers. In Duitsland vinden we een hele reeks initiatieven om gezonde werkplekken te ontwikkelen. In andere landen worden die doelstellingen eerder impliciet meegenomen via de realisatie van innovatieve werkpraktijken, werknemersbetrokkenheid en netwerking met andere organisaties. Het rapport presenteert ten slotte ook een interessant overzicht van hoe organisaties gebruik maken van die programma's en initiatieven.

De Europese Commissie heeft 'workplace innovation' ondertussen als een prioriteit gedefinieerd in de EU Industrial Policy Communication, die werd goedgekeurd op 10 oktober 2012. Het 'European Workplace Innovation Network' (EUWIN) is opgericht om die prioriteit te ondersteunen (EUWIN, 2013); het is een Europa-breed lerend netwerk, met als specifiek doel de duurzame verbetering van de performantie van organisaties en de werkbaarheid van jobs. Het netwerk omvat 20 onderzoeksinstituten met ruime ervaring rond werkplekinnovatie. Werkplekinnovatie wordt begrepen als een participatief proces dat de arbeidsorganisatie en het arbeidsleven vorm geeft en menselijke, organisatorische en technologische aspecten verenigt. Dit participatieve proces resulteert tegelijk in een betere organisatieprestatie en een verbeterde arbeidskwaliteit. EUWIN staat open voor praktijkmensen, sociale partners, beleidsmakers, vertegenwoordigers van intermediaire organisaties en voor iedereen met interesse in werkplekinnovatie. EUWIN focust op communicatie en bewustmaking via workshops, symposia en de uitbouw van een netwerk.

Opnieuw kunnen enkele voorbeelden verduidelijken wat dergelijke sociale innovatieprojecten concreet inhouden (Eeckelaert e.a., 2012). MCA-Renault in Maubeuge (Frankrijk) lanceerde een veranderingsproces om de ergonomie van de werkplek en de werkomstandigheden te verbeteren. Alle werkplekken werden ergonomisch verbeterd, rekening houdend met het verouderende personeelsbestand en met de individuele behoeften van de verschillende werknemers. Alle betrokken partijen werden geraadpleegd in de ontwerpfase. Het bedrijf slaagde er op die manier in bedrijfsperformantie met welzijn op het werk te verzoenen. Gemotiveerde werknemers worden gezien als uitermate belangrijk om competitief te blijven ten opzichte van andere bedrijven in de automobielsector. Dankzij de getroffen maatregelen zijn de werkomstandigheden verbeterd met behoud van de bedrijfsperformantie en een verbeterde kwaliteit in de productieprocessen. Een tweede voorbeeld heeft betrekking op Brent Council, een deelgemeentebestuur van Londen. In 2003 had Brent een van de hoogste absentiecijfers van heel de publieke sector in het Verenigd Koninkrijk. Om gezondere werkplekken te creëren, nam Brent onder meer maatregelen om de balans tussen werk en gezinsleven te verbeteren, zoals flexibele werkuren, deeltijds werk, compensatieverlof, thuiswerk, gedeelde arbeidsplaatsen. Bovendien kwamen er specifieke regelingen voor individuele wensen op het vlak van sportbeoefening, hobby's, studies of religieuze activiteiten. De maatregelen werden ook afgestemd op Brents diversiteitsbeleid. Tegen 2006 waren de absentiecijfers gedaald tot onder het gemiddelde voor alle lokale besturen. De betrokkenheid en motivatie van de werknemers was bovendien sterk gestegen.

4. Vlaamse initiatieven voor het verbeteren van de werkbaarheid

Onderzoekers naar kwaliteit van de arbeid hebben lange tijd beweerd dat de grens tussen Noord- en Zuid-Europa de grens is tussen Nederland en Vlaanderen. Ten noorden van onze regio was en is kwaliteit van de arbeid een onderzoeksterrein dat op ruime belangstelling en bijhorende middelen kon rekenen. Het was voer voor discussie in het sociaal overleg en via tal van programma's, zoals hierboven geïllustreerd, werd er duchtig op het terrein geëxperimenteerd. Wetenschappers, adviseurs, managers, vakbondsmilitanten en –kaders deden ervaring op en wisselden inzichten uit. Deze interventies hadden en hebben zowel een substantiële als een instrumentele logica.

De substantiële logica gaat ervan uit dat kwaliteit van de arbeid op zichzelf een na te streven goed is. Ontwikkelde economieën die zoveel welvaart produceren, kunnen zichzelf maar respecteren als ze evenzeer op welzijn in het algemeen en welzijn bij het werk in het bijzonder georiënteerd zijn. Dat welzijn wordt dan zowel gezocht in de werkinhoud als in de relaties tussen werkgevers en werknemers. Tegelijkertijd gaat men ervan uit dat dit welzijn de betrokken organisaties en samenlevingen geen windeieren legt.

Er worden daarbij twee, elkaar aanvullende, redeneringen gevolgd. De eerste redenering is behaviouristisch van aard. Dit betekent dat werknemers met werkbaar werk over meer beslissingsmacht beschikken, meer gemotiveerd zijn en daarom beter presteren en minder verzuim en verloop laten optekenen.

Een tweede redenering is meer structureel van aard en is uitgewerkt in de theorie van de Moderne Sociotechniek (De Sitter, 1998; Kuipers e.a., 2010; Van Hootegem e.a., 2008a, 2008b; Van Hootegem, 2000; Huys, 2001). Deze organisatie-ontwerptheorie voorspelt dat in complexe omgevingen organisatiestructuren die gebaseerd zijn op orderstromen, beter functioneren en daarom meer performant zijn. Dit houdt in dat binnen de organisatie eenheden worden gemaakt die zo volledig mogelijk verantwoordelijk zijn voor een product of dienst. Om die eenheden te vormen is het nodig de totale stroom aan 'orders' (producten of diensten) te verdelen in kleinere parallelle stromen die dan worden toebedeeld aan zelfstandige organisatie-eenheden. De orders worden daarbij gesorteerd naar een voor de bedrijfsvoering relevant kenmerk. Zo neemt de ordervariëteit per substroom af en wordt deze overzichtelijker en minder complex om te verwerken. De afzonderlijke substromen specialiseren zich dan niet in bewerkingen zoals gebruikelijk is in vele organisaties, maar op een type van product of dienst. Een dergelijke structuur biedt betere mogelijkheden tot werkbaar werk omdat de werknemers in een organisatie-eenheid over de nodige zelfstandigheid en dus regelmogelijkheden beschikken om de regelproblemen aan te pakken (zie figuur 1).

In Vlaanderen is het vooral de Stichting Innovatie en Arbeid die samen met enkele universitaire onderzoeksploegen het thema 'kwaliteit van de arbeid' op de radar houdt. Toch moet deze community al meer dan twee decennia lang alle stakeholders

overtuigen om in beweging te komen en om op het terrein echt stappen voorwaarts te zetten.

Door de Vlaamse overheid werden al een aantal initiatieven genomen. Er is de sensibiliseringscampagne ‘de juiste stoel’ om werkgevers en werknemers ervan te overtuigen langer aan het werk te blijven. Het impulsbeleid ‘Evenredige arbeidsdeelname en Diversiteit’ (EAD) heeft als doelstelling het ontwikkelen en ondersteunen van een loopbaanbeleid in organisaties. Aan de hand van de vernieuwde loopbaan- en diversiteitsplannen is het mogelijk te werken aan werkbaarheid/werkvermogen/werkgoesting, duurzame diversiteit, competentieontwikkeling en organisatievernieuwing. En er zijn de sectorale actieplannen rond werkbaarheid waarbij sectoren aanvullend bij de sectorconvenants addenda kunnen indienen om de werkbaarheid in hun sector in kaart te brengen en te verbeteren.

Begin 2006 werd een oproep van het Europees Sociaal Fonds (ESF) gelanceerd die resulteerde in 12 pilootprojecten rond innovatieve arbeidsorganisatie met het oog op het verhogen van de werkbaarheid. Tegelijkertijd werd in het kader van ‘Vlaanderen in Actie’ de taskforce ‘Flanders Synergy: innovatie van werk en organisatie’ in het leven geroepen. Deze taskforce bestond uit betrokkenen van de profit- en socialprofitorganisaties, de sociale partners, dienstverleners en de academische wereld. Het resultaat van de task force is een manifest ‘*In het land van Flanders Synergy*’ (Van Hootegeem e.a., 2008a) dat de Vlaamse Regering oproept om te investeren in een competentiepool. Een jaar later wordt de daad bij het woord gevoegd en wordt, na een internationale benchmark van buitenlandse ‘best practices’ (zie deel 3), de competentiepool ‘Flanders Synergy’ boven de doopvont gehouden. De financiering van dit open innovatieplatform is veelbetekenend voor de lange weg die ondertussen is afgelegd. Het agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) is de hoofdfinancier. Zodoende maakt ‘*Anders organiseren om beter te werken*’ integraal deel uit van het mainstream innovatiebeleid. Daarnaast wordt een deel van de financiering verzorgd door de leden-organisaties die eigen middelen mobiliseren in een Vlaams Innovatie Samenwerkingsnetwerk om via ingrepen in de arbeidsorganisatie meer werkbaar werk te creëren.

Ondertussen zijn we bijna 200 effectieve veranderingsprojecten verder. Die worden zorgvuldig en tegelijkertijd opgevolgd naar hun economische, sociale en werkbaarheidseffecten. Vanuit Vlaanderen werd de pen stevig mee vastgehouden bij het schrijven van een Europese ‘Position Paper on Work Place Innovation’ (X, 2012). Vlaamse partners hebben een cruciale rol gespeeld bij het tot stand komen en het uitrollen van het eerder vermelde ‘*European Workplace Innovation Network*’. Ondertussen is er langs weerszijden van ‘*The Bridge*’ tussen Kopenhagen en Malmö, ‘*Oresund.Synergy*’ opgericht naar beeld en gelijkenis van de Vlaamse competentiepool over innovatieve arbeidsorganisatie. Eerder werd al het Ulbo de Sitter kennisinstituut opgericht, om de ontwikkeling en verspreiding van kennis over het ‘Nieuwe Organiseren’ in Vlaanderen en Nederland te ondersteunen.

Vlaanderen lijkt dus meer dan zijn plaats verworven te hebben op de Europese kaart van het beleid aangaande innovatieve arbeidsorganisatie en werkbaarheid. De cijfers

die eerder in deze bijdrage gepresenteerd werden, nopen evenwel tot bescheidenheid. We mogen niet vergeten dat 74% van de Vlaamse werknemers geen actieve job heeft (zie figuur 2) en dreigen ziek te worden door de wijze waarop hun werk georganiseerd is. Dit betreft in absolute aantallen niet minder dan 1.698.000 werknemers. In een demografische context die schreeuwt om langere loopbanen is dat alvast geen prettige gedachte.

Rekening houdend met de lessen die kunnen getrokken worden uit de buitenlandse ervaringen en lering trekkend uit een eigen sterktezwakte-analyse, menen we dat er op een aantal terreinen additionele beleidsinspanningen nodig zijn.

Zoals hierboven aangegeven, is sociale innovatie in de vorm van organisatie-innovatie ondertussen deel gaan uitmaken van het *innovatiebeleid* in Vlaanderen. Dat is een recente evolutie en het is dan ook logisch dat veeleer de indruk ontstaat dat er een belendend perceel geannexeerd is, dan wel dat sociale innovatie integraal deel uitmaakt van het klassieke, harde, innovatiedenken. Zolang innovatiestimulering kan gebeuren zonder ‘werkbaarheids-stresstest’ riskeren we een duaal, bijna Descartiaans, innovatiedenken te hanteren. Investerings in product- en procesinnovaties zouden steeds op hun werkbaarheidseffecten getoetst moeten worden. Dat geldt overigens ook voor sociaal-economische herstructurerings. Uit ons onderzoek (Huys & Van Hootegem, 2012) blijkt dat in een opzienbarend aantal herstructurerings de werkbaarheid van de arbeidsplaatsen erop achteruit gaat. Als we weten dat deze hertekeningen niet zelden met overheidssteun gerealiseerd worden, lijkt ook een ‘werkbaarheids-stresstest’ hier geen overbodige luxe. Hiervoor zou een beroep gedaan kunnen worden op experts die daartoe een specifieke opleiding genoten hebben. De uitbouw van dergelijke opleiding moet dan ook hoog op de prioriteitenagenda geplaatst worden.

Via deze opleiding en alle gerelateerde initiatieven moet verbinding gemaakt worden tussen de gemeenschap betrokken in het ontwerp van *organisatiestructuren* enerzijds, en de gemeenschap betrokken in *gezondheid en welzijn op het werk* anderzijds. Het betreft adviseurs, trainers en consultants in proces-, organisatie- en/of HR-vraagstukken en managers met verantwoordelijkheid in deze domeinen. Bij gezondheid en welzijn op het werk gaat het om de sociale partners betrokken in de Comités voor Preventie en Bescherming op het Werk, interne en externe preventiediensten of overheidsdiensten zoals het Fonds voor Beroepsziekten, het Fonds voor Arbeidsongevallen en diensten binnen de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Deze beide groepen lijken wel te lijden aan een functioneel gedifferentieerd bestaan. Alsof niet-welbevinden kan opgeknipt worden tussen sterk gescheiden professionele en private netwerken. Het is daarom belangrijk beide gemeenschappen met elkaar in contact te brengen en wederzijdse empathie te bevorderen. Dit kan bijvoorbeeld door gezamenlijke opleidingen, door instrumenten voor interventie of cases aan te reiken die aangeven hoe ingrepen in de arbeidsorganisatie de gezondheid en het welzijn op het werk kunnen verbeteren.

Een derde beleidsterrein dat aandacht behoeft en meteen de aandacht van de 2 vorige combineert, is het *industriëel beleid*. Ooit was ‘hard werken’ het devies om welvaart te creëren. In het huidige hoogtechnologisch landschap is ‘slim werken’ veel beter.

Om dat te realiseren moet de waardeketen van veel actoren kritisch onderzocht worden. Drie decennia van uitbesteding hebben geleid tot organisaties die zich specialiseren in een enkel stukje van de waardeketen. De focus moet echter niet liggen op specialisering en standaardisering, maar op klanten. Klanten die op hun wensen bediend willen worden, dat vraagt om een organisatiestructuur die met orderstromen op die klant gericht is. Een structuur waarin de klant voor de werknemers centraal staat, niet de uitvoering van de eigen gestandaardiseerde bewerking. Een structuur waarin werknemers met werkbaar werk de regelmogelijkheden hebben om die klant op zijn wenken te bedienen.

Werkbaar werk is overigens werk waarbij geleerd kan worden. Een beleid dat de werkbaarheid wil verhogen, zoekt de relatie tussen werkbaarheid en competentieverwerving op. In het regulier *onderwijs* wordt nog steeds ingezet op specialisatie. Specialisatie noopt per definitie tot samenwerking, maar die samenwerking komt in het onderwijs weinig aan bod.

Hoe samenwerking vorm kan krijgen met een verzekering van een hoge werkbaarheid lijkt, afgaande op de werkbaarheidscijfers, nochtans verplichte lesstof. Door toekomstige werknemers uit te rusten met competenties om het werk werkbaar te houden of te krijgen, installeert men een aanbodgedreven basis die werkbaarheid en innovatie combineert. Diezelfde opdracht kan ook gevraagd worden aan de sectorale opleidingsinstanties. Bij uitbreiding kan hen ook gevraagd worden om hun mandaat te verbreden. Een deel van de loonmassa wordt gemobiliseerd om opleidingsinspanningen te collectiviseren. De ambitie is niet ‘opleiden’ maar ‘leren’. Het lijkt dan tegenover de achtergrond van de gepresenteerde cijfers niet meer dan normaal dat die financiële middelen ook gemobiliseerd kunnen worden om werkplekieren te stimuleren.

Die middelen, net als andere fondsen, kunnen gemobiliseerd worden om groepen die ondervertegenwoordigd zijn op de arbeidsmarkt bijkomend te faciliteren. Wil Vlaanderen daarbij eindelijk doorbraken bereiken, dan zal het huidig voluntaristisch georiënteerde beleid moeten aangevuld worden met een beleid dat in de organisaties structureel condities creëert voor *diversiteit* betreffende preferenties en competenties van werknemers. Daarin kunnen arbeidsorganisatorische interventies een belangrijke rol spelen. Een bewerkingsgerichte structuur gericht op specialisering en standaardisering, vereist ook ‘gestandaardiseerde’ werknemers die hierin passen. Een organisatiestructuur gericht op stromen waarin organisatie-eenheden een grote mate van zelfstandigheid hebben, biedt integendeel de ruimte voor diversiteit. Jobs zijn niet gestandaardiseerd, maar kunnen aangepast worden in functie van verschillende preferenties en competenties. Er is dus structureel ruimte voor verscheidenheid: hoe er moet gewerkt worden, kan tussen groepen verschillen. En er is structureel ruimte voor variatie: het ‘hoe’ kan doorheen de tijd anders ingevuld worden. Dit is de basis voor een waar kansengroepenbeleid. Tegelijk biedt die organisatiestructuur de basis voor een wendbaar en dus innovatief en competitief bedrijfsleven.

Slotbeschouwingen

Er zijn het afgelopen decennium tal van data beschikbaar gekomen die ons in staat stellen de werkbaarheid in Vlaanderen goed op te volgen. We hebben zicht gekregen op problematische groepen rond werkbaarheid zoals zelfstandigen, vrouwen, ouderen, laaggeschoolden en personen met een arbeidshandicap. We kregen ook zicht op de gunstige evolutie van de werkbaarheid in Vlaanderen, in het bijzonder bij loontrekkenden. Verschillende aspecten van de werkbaarheid als het welbevinden, de werk-privébalans en vooral de leermogelijkheden zijn in het afgelopen decennium verbeterd. Het voornaamste knelpunt blijft de psychische vermoeidheid die in ongunstige zin evolueert. Dit is toe te schrijven aan een te hoge werkdruk, zowel als aan een ontoereikende beslissingsruimte in de job. Naarmate de werkdruk verder toeneemt, wordt het steeds belangrijker voldoende beslissingsruimte in te bouwen in de job zodat de jobs ‘actieve jobs’ worden. Actieve jobs hebben immers een gunstige weerslag op de motivatie van werknemers, hun gezondheid en hun bereidheid om langer aan de slag te blijven. Dit neemt niet weg dat het aandeel actieve jobs in Vlaanderen in Europees perspectief al op een relatief hoog niveau ligt.

De evolutie mag dan positief zijn, de doelstelling van een werkbaarheidsgraad van 60% in 2020 bij de loontrekkenden zal zonder bijkomende inspanningen niet gehaald worden. Evoluties op de arbeidsmarkt zoals de toenemende participatie van vrouwen, de verdere teloorgang van tewerkstelling in de secundaire sector of het toenemende aandeel van bedienden, middenkader en onderwijs- of zorgfuncties in de beroepsbevolking, hebben alle slechts een beperkte weerslag op de globale werkbaarheidsgraad. Als de voorspelde krapte op de arbeidsmarkt zich in het komende decennium realiseert, kan dit wel de aandacht in organisaties voor de werkbaarheid van jobs vergroten en kan dit de realisatie van de doelstellingen in 2020 ondersteunen.

Bijkomende inspanningen kunnen ook door middel van ‘work development programmes’ geleverd worden. In deze bijdrage werden een reeks van dergelijke beleidsinitiatieven gepresenteerd zowel op Europees als Vlaams niveau. We menen dat dit beleid versterkt kan worden door nog sterker in te zetten op een bronaanpak. De gepresenteerde analyses geven aan dat meer beslissingsruimte toekennen aan de job, een gunstige weerslag heeft op de werkbaarheid van die job. Het komt er dan op aan de structuur van organisaties zo uit te tekenen dat jobs met een ruime beslissingsmogelijkheid kunnen samengesteld worden. Het is immers de structuur van organisaties die de marges vastlegt voor het ontwerpen van jobs. Eenmaal die marges bepaald, is een werkbaarheidsbeleid gedoemd tot rommelen in de marge. Essentieel is dat de structurele ruimte in organisaties beschikbaar is om aan de werkbaarheid te kunnen werken.

Noot

¹ Repetitive Strain Injury (RSI) is een verzamelnaam voor allerlei klachten die te maken hebben met het gedurende lange tijd herhaaldelijk uitvoeren van dezelfde, soms kleine en op zich niet inspannend lijkende bewegingen.

Bibliografie

- Baisier, L. (2008). *Informatiedossier. Organisatievernieuwing in de praktijk. Voorbeelden uit Finland, Nederland, Ierland, Duitsland en België*. Brussel: SERV/STV Innovatie en Arbeid.
- Bamps, H. & Berckmans, P. (2005). *Informatiedossier. Overheidsbeleid ter stimulering van organisatie-innovatie in bedrijven: lessen uit het buitenland*. Brussel: SERV/STV Innovatie en Arbeid.
- Bourdeaud'hui, R. & Vanderhaeghe, S. (2010). *Vlaamse Werkbaarheidsmonitor loontrekkenden 2010*. Brussel: SERV-Stichting Innovatie & Arbeid.
- Bourdeaud'hui, R. & Vanderhaeghe, S. (2013). *Sleutelen aan meer werkbaar werk voor arbeiders met een lage scholingsgraad*. Brussel: SERV-Stichting Innovatie & Arbeid.
- Delarue, A., Van Hootegeem, G., Procter, S. & Burridge, M. (2008). Teamworking and organizational performance: a review of survey-based research. In: *International Journal of Management Reviews*, 10 (2), 127-148.
- De Sitter, L. (1998). *Synergetisch produceren: Human Resources Mobilisation in de produktie: een inleiding in structuurbouw*. Assen: Van Gorcum.
- Din-Dzietham, R., Nembhard, W., Collins, R. & Davis, S. (2004). Race-based discrimination at work is associated with hypertension in African-Americans. The Metro Atlanta Heart Study. In: *Social Sciences and Medicine*, 58 (3), 449-461.
- DiRenzo, M., Greenhaus, J. & Weer, C. (2011). Job level, demands, and resources as antecedents of work-family conflict. In: *Journal of Vocational Behavior*, 78 (1), 305-314.
- Eeckelaert, L., Dhondt, S., Oeij, P., Pot, F., Nicolescu, G.I., Webster, J. & Elsler, D. (2012). *Review of workplace innovation and its relation with occupational safety and health*. Bilbao: European Agency for Safety and Health at Work.
- EESC (European Economic and Social Committee) (2011). *Innovative workplaces as a source of productivity and quality jobs*. Brussel: EESC.
- Eurofound (2010). *European Working and Conditions Survey*. Brussel: Eurofound.
- EUWIN (2013). *EUWIN—the European Workplace Innovation Network*. Geraadpleegd op 21 oktober 2013, via http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/workplace-innovation/euwin/index_en.htm
- Federaal Planbureau (2013). *Regionale economische vooruitzichten 2013-2018*. Brussel: Federaal Planbureau.
- FOD Economie ADSEI-EAK (2013). *Werkzaamheid 55-plussers*. Geraadpleegd op 22 oktober 2013, via <http://www.werk.be/cijfers/vlaanderen-2020/werkzaamheid/55-plusser>
- Frins, W., Van Ruysseveldt, J. & Syroit, J. (2011). Doorwerken tot aan het pensioen? Samenhang tussen werkkenmerken en het ingeschatte doorwerkvermogen. In: *Gedrag & Organisatie*, 24, 393-411.
- Greenhaus, J.H., Parasuraman, S. & Wormley, W.M. (1990). Effects of race on organizational experiences, job performance evaluations, and career outcomes. In: *Academy of Management Journal*, 33, 64-86.
- Huys, R. (2001). *Uit de band? De structuur van arbeidsverdeling in de Belgische autoassemblage*. Leuven: Acco.
- Huys, R. & Van Hootegeem, G. (2012). Herstructureringen zijn gebaat met actieve jobs. In: Vandenbrande, T., Vandekerckhove, S., Vendramin, P., Valenduc, G., Huys, R., Van Hootegeem, G., Hansez, I., Vanroelen, C., Puig-Barrachina, V., Bosmans, K. & De Witte, H. *Kwaliteit van werk en werkgelegenheid in België*, Leuven: HIVA, 115-132.
- Karasek, R. (1979). Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign. In: *Administrative Science Quarterly*, 24 (2), 285-308.
- Karasek, R., & Theorell, T. (1990). *Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life*. New York: Basic Books.

- Kuipers, H., van Amelsvoort, P. & Kramer, E.-H. (2010). *Het nieuwe organiseren. Alternatieven voor de bureaucratie*. Leuven: Acco.
- Liideri (n.d.). Geraadpleegd op 21 oktober 2013, via <http://www.tekes.fi/en/programmes-and-services/tekes-edistaa-yhteistyota-ohjelmien-avulla/liideri/>
- Ministry of Social Affairs and Health (2004). *The Veto Programme 2003-2007 National action programme on extending working life, well-being at work and rehabilitation*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.
- Pot, F. (2011). Workplace innovation for better jobs and performance. In: *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60 (4), 404-415.
- SDWorx (2013). *2012: Een recordjaar voor ziekteverzuim*. Geraadpleegd via <http://www.sdworx.be/nl-be/sd-worx-r-d/publicaties/persberichten/2013-03-27-recordjaar-ziekteverzuim>
- SDWorx (2012). *Bijzonder sterke stijging langdurend ziekteverzuim (+47%) sinds 2008*. Geraadpleegd via <http://www.sdworxblog.be/hr-issues/loopbaan-hr-issues/bijzonder-sterke-stijging-langdurend-ziekteverzuim-47-sinds-2008/>
- Sels, L. (2011). De demografische wissel. Impact op de Belgische arbeidsmarkt. In: *Hoe 50-plus-sers langer aan het werk houden*. Brussel: VBO, 15-33.
- SERV-Stichting Innovatie & Arbeid (2004). *Informatiedossier: Wat maakt werk werkbaar? Onderzoek naar determinanten van werkbaar werk op basis van de nulmeting Vlaamse werkbaarheidsmonitor 2004*. Brussel: SERV-Stichting Innovatie & Arbeid.
- SERV-Stichting Innovatie & Arbeid (2010). *Informatiedossier: Vlaamse werkbaarheidsmonitor loontrekkenden 2010*. Brussel: SERV-Stichting Innovatie & Arbeid.
- SERV-Stichting Innovatie & Arbeid (2011). *Werkbaar werk kortgeschoolde arbeider 2004-2010*. Brussel: SERV-Stichting Innovatie & Arbeid.
- SERV-Stichting Innovatie & Arbeid (2012). *Gender en werkbaar werk*. Brussel: SERV-Stichting Innovatie & Arbeid.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering (2013). *Pact 2020: kernindicatoren meting 2013*. Brussel: SVR.
- Theunissen, G., Herremans, W. & Sels, L. (2011). De blik op 2020. Vlaamse en Belgische werkzaamheidsdoelstellingen gewikt en gewogen. In: *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 21 (4), 61-72.
- Van Hootegeem, G. (2000). *De draaglijke traagheid van het management: Tendensen in het productie- en personeelsbeleid*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Van Hootegeem, G., Huys, R., Van Beek, G. & Beens, E. (2008a). *In het land van Flanders synergy. Werken en ondernemen in innovatieve economie*. Leuven: Acco.
- Van Hootegeem, G., Van Amelsvoort, P., Van Beek, G. & Huys, R. (2008b). *Anders organiseren & beter werken. Handboek sociale innovatie en verandermanagement*. Leuven: Acco.
- Van Laer, K., Verbruggen, M. & Janssens, M. (2011). *Kansengroepen in werk en ondernemerschap*. Leuven: VIONA-onderzoeksprogramma.
- Vanroelen, C., Levecque, K. & Louckx, F. (2009). Psychosocial working conditions and self-reported health in a representative sample of wage-earners: a test of the different hypotheses of the Demand-Control-Support-Model. In: *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 82 (3), 392-342.
- Van Ruysseveldt, J. & Taverniers, J. (2008). Onderzoeksnotitie: Te laag opgeleiden en hun (on) welzijn in werk. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 25 (4), 394-404.
- Van Ruysseveldt, J. & Taverniers, J. (2009). Wat met werkplekieren? In: *Over.Werk Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 19 (2), 116-121.
- Van Ruysseveldt J., Taverniers, J. & Smulders, P. (2009). De voorspelling van werkstress in Nederland en Vlaanderen. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 25 (1), 97-109.
- Van Ruysseveldt, J., Proost, K. & Verboon, P. (2010). *The Role of Work-home Interference and Workplace Learning in the Energy-depletion Process*. In: *Management Revue*, 22 (2), 151-169.

- Van Veldhoven, M. & Beijer, S. (2012). Workload Work-to-Family Conflict, and Health: Gender Differences and the Influence of Private Life Context. In: *Journal of Social Issues*, 68 (4), 665-683.
- Work-in-Net (n.d.). Geraadpleegd op 21 oktober 2013, via <http://www.workinnet.org/>
- X (2012). *Dortmund/Brussels Position Paper*. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/dortmund-brussels-position-paper-workplace-innovation_en.pdf
- Xavier, M. & Pot, F. (2012). *Doorgeven=aanpakken. Tussenstand van 10 jaar sociale innovatie*. Rotterdam: Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie.

De inkomenspositie en het armoederisico van alleenstaande ouders in Vlaanderen

Christine Defever*, Wim Van Lancker**, Tine Hufkens**,
Dimitri Mortelmans* & Bea Cantillon**

Inleiding

Eenoudergezinnen, alleenstaande moeders in het bijzonder, vormen een kwetsbare groep in onze samenleving. Onderzoek uit verschillende disciplines (economie, sociologie, epidemiologie, psychologie) heeft in de voorbije decennia al meermaals aangetoond dat alleenstaande ouders een sterk verhoogde kans hebben op stress, gezondheidsproblemen, werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting (Mortelmans & Dewilde, 2008; Mortelmans & Verheyen, 2011; Verheyen & Mortelmans, 2007, 2008), al zeker na een echtscheiding of relatiebreuk (Symoens & Bracke, 2012). Al deze problemen zijn sterk aan elkaar gerelateerd (Van Lancker e.a., 2012). Gegeven het toenevend aantal relatiebreuken, groeien kinderen steeds vaker op in een gezin waarbij er ofwel één vader ofwel één moeder aanwezig is. Bovendien zijn er geen redenen om aan te nemen dat het aantal eenoudergezinnen zal afnemen in de toekomst, waardoor de preciaire situatie van alleenstaande ouders hoog op de politieke agenda moet staan.

In deze bijdrage onderzoeken we de inkomenspositie en het armoederisico van eenoudergezinnen in Vlaanderen. We beginnen met een schets van de evolutie van het aantal eenoudergezinnen in Vlaanderen. Vervolgens belichten we de inkomenspositie en het armoederisico van alleenstaande ouders en de factoren die daarvoor bepalend zijn. We gebruiken 2 verschillende databronnen. De administratieve data van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (hierna KSZ-data) laten ons toe om een evolutie te schetsen van de inkomenspositie van alleenstaande ouders na echtscheiding en verweduwing. We beschikken hiervoor over administratieve data van het jaar vóór de scheiding of verweduwing tot 4 jaar na de scheiding of verweduwing. Daarnaast raadplegen we ook de European Union Statistics on Income and Living Conditions (hierna kortweg EU-SILC). Deze internationaal vergelijkbare gegevensbank maakt het mogelijk om de inkomenspositie en het armoederisico van alleenstaande ouders in Vlaanderen te vergelijken met de situatie in België en in 7 andere rijke Europese landen.

Op basis van internationaal onderzoek beschrijven we de rol van het beleid bij het verminderen van het armoederisico van alleenstaande ouders, en we focussen

* Centrum voor Longitudinaal en Levensloop Onderzoek (CELLO), Universiteit Antwerpen.
E-mail: christine.defever@uantwerpen.be.

** Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB), Universiteit Antwerpen.

specifiek op de werking en doelmatigheid van 2 beleidsinstrumenten: kinderopvang en kinderbijslag. We evalueren het gebruik van kinderopvang en de rol van de kinderbijlagen in Vlaanderen en we vergelijken dit met de situatie in andere landen. Tot slot evalueren we ex ante de hervorming van de kinderbijslag aan de hand van een microsimulatiemodel.

1. De sterke stijging van het eenouderschap in Vlaanderen

Individualisering en globalisering hebben een enorme impact op de samenstelling van gezinnen (Pasteels e.a., 2013). Door een verschuivend waardepatroon, zijn gezinnen van samenstelling en van betekenis grondig gewijzigd. De theorie van de Tweede Demografische Transitie ziet deze waardeveranderingen als de motor achter een grote verschuiving in demografisch gedrag (Lesthaeghe, 1995; Lesthaeghe & Neels, 2002; Van de Kaa, 1994). Ten eerste zien we gezinnen steeds kleiner worden omdat het geboortecijfer sterk daalde (de zogenaamde ‘babybust’). Ten tweede wijzigt ook de structuur van de gezinnen. De dominante positie die het huwelijk inneemt net vóór en na de Tweede Wereldoorlog erodeert. Ongehuwde samenwonenrelaties maken een steile opgang rond de eeuwwisseling en als men huwt, doet men dat op steeds latere leeftijd (De Wachter, 2013; Pasteels e.a., 2013). Ook het ouderschap wordt in toenemende mate uitgesteld. En met het uitstellen van kinderen komt vaak ook afstel, wat een verdere gezinsverdunding in de hand werkt (Bulckens e.a., 2007). De evolutie die ons in deze bijdrage het meest aanbelangt, is het toenemend aantal relatiebreuken. Ook die zijn een gevolg van het veranderende waardepatroon (Deboosere e.a., 2011) dat resulteert in een gewijzigd demografisch patroon. België is in dit opzicht een bijzonder land. De echtscheidingsgraad is over de laatste 30 jaar verviervoudigd en stijgt nog steeds (Corijn e.a., 2012; Mortelmans e.a., 2011). In internationaal perspectief is het Belgische echtscheidingscijfer bij de hoogste in heel de Europese Unie. Op een halve eeuw tijd klom België van een huwelijksrouw en echtscheidingsarm land op naar de kop van het peloton aangaande echtscheidingen (zie ook: Mortelmans e.a., 2009). Binnen België waren grote regionale verschillen waarbij Vlaanderen het hoge echtscheidingscijfer van Wallonië langzaam heeft ingehaald (Mortelmans e.a., 2009).

Binnen het totaal aantal huishoudens steeg het aandeel eenpersoonshuishoudens tussen 1997 en 2008 van 614.000 tot 770.000 (Lodewijckx, 2011). Dat dit type huishouden het meest belangrijke werd in Vlaanderen (30% aandeel in 2008), heeft deels te maken met de snelle veroudering. Veel van die eenpersoonshuishoudens zijn immers verweduwd personen. Bij de tweepersoonshuishoudens stijgt het aandeel alleenstaande ouders aanzienlijk (Lodewijckx, 2001, 2004, 2005, 2008). Het aantal ouders dat alleen kinderen groot brengt, is gestegen van 76.600 in 1990 tot 120.300 in 2007. Op minder dan 20 jaar tijd is het aantal eenoudergezinnen zeer sterk gestegen. Als we dat bekijken vanuit kindperspectief, dan zien we dat in 1990 117.000 kinderen bij één ouder leefden terwijl dat in 2007 oploopt tot 193.000 (Lodewijckx, 2008). Mensen gaan na scheiding echter vaak een nieuwe relatie aan, ook zonder dat ze met deze

nieuwe partner samenwonen. Alleenstaand ouderschap mag daarom niet verward worden met alleenstaand zijn (in de betekenis van partnerloos). Na echtscheiding zal ongeveer 8 op de 10 ex-partners opnieuw een relatie aangaan, los van het eventuele samenwonen met die nieuwe partner (Pasteels & Mortelmans, 2013).

2. Data en operationalisering

We beginnen met een beschrijving van de gegevens waarmee we zullen werken en met het definiëren van het begrip eenoudergezin. Dat is belangrijk omdat we niet alleen met 2 verschillende gegevensbronnen werken (KSZ en SILC) maar ook omdat de gebruikte definitie van eenoudergezinnen afwijkt van wat er in andere publicaties gebruikt wordt. We verduidelijken ook wat we bedoelen met het begrip armoede of armoederisico (beide worden als synoniemen doorheen deze bijdrage gebruikt).

2.1. Beschrijving van de datasets

Het Datawarehouse ‘arbeidsmarkt en sociale bescherming’ wordt beheerd door de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (kortweg KSZ)¹. Deze databank bundelt administratieve data van de socialezekerheidsinstellingen (zie ook: Mortelmans & Pasteels, 2013). We beschikken over een toevalssteekproef van personen wonend in het Vlaamse Gewest die getrouwd of samenwonend waren op 31 december 2003 (T-1), maar dat op 31 december 2004 (T) niet meer waren (zij die in de loop van 2004 dus een scheiding of verweduwing meemaakten)² (Defever & Mortelmans, 2011). De steekproef komt overeen met 25% van de in dat jaar gescheiden mannen en vrouwen en 25% van de in dat jaar verweduwde mannen en vrouwen. Voor deze bijdrage selecteerden we enkel de personen die in het jaar van scheiding of verweduwing, de beroepsactieve leeftijd hadden (18-64 jaar) in 2004. Dit bracht ons tot een steekproef van 17.044 personen die scheidden en 1.241 personen die verweduwden. Deze steekproefpersonen werden gevolgd van 2003 tot en met 2008.

Indien we in de loop van de bijdrage percentages rapporteren over de werksituatie bij alleenstaande ouders in 2005, dan gaat het over de personen met een bepaalde werksituatie op 31 december 2005 die de status van alleenstaande ouder hebben gekregen op 31 december 2005. Het betreft dus telkens een momentopname.

Per huishouden werd er steeds een brutojaarinkomen berekend. Dit huishoudinkomen omvat alle inkomens uit arbeid en sociale zekerheid van alle huishoudleden, zonder afhouding van sociale bijdragen en belastingen. De bedragen uit arbeid, uitkeringen en pensioenen werden aangeleverd door de KSZ, de bedragen voor leeflonen en kinderbijslag werden geschat op basis van de gegevens die voorhanden waren. Zo werd de kinderbijslag geschat op basis van het aantal kinderen per persoon, het jaar van kinderbijslag, de leeftijden van de kinderen, de gezinssituatie, alsook de werksituatie van de ouders en de kinderen. De leeflonen werden geschat op basis van de samenstelling van het huishouden waartoe deze persoon behoorde. Gezien de KSZ

niet over betrouwbare inkomensgegevens (uit arbeid) beschikt voor mensen in een zelfstandigenstatuut, werd er geen huishoudinkomen berekend voor gezinnen waarbij een van de leden een zelfstandigenstatuut bekleedt (dit is zo'n 19% van de groep die een scheiding doormaakt en 9% van de groep wiens partner overleed).

Een tweede bron is de European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). De EU-SILC is een gegevensbank bestaande uit registerdata of een jaarlijkse huishoudenquête naar inkomens en levensomstandigheden uitgevoerd in alle landen van de Europese Unie (EU). De dataverzameling gebeurt nationaal, maar binnen een gemeenschappelijk Europees raamwerk. Het is veruit het belangrijkste instrument om zowel op Belgisch, Vlaams als Europees niveau armoede en sociale uitsluiting in kaart te brengen. Op dit moment zijn er op Europees niveau 8 jaargangen beschikbaar: van 2004 tot en met 2011 (met data over het inkomensreferentiejaar 2003 tot en met 2010). Omdat de eerste 2 jaargangen niet altijd betrouwbare armoedecijfers opleveren, beperken we ons hier tot de jaargangen 2006 tot en met 2011. We vermelden steeds het inkomensjaar, niet het surveyjaar.

Het concept en de oorsprong van de inkomens verschillen bij de 2 bronnen. Terwijl de KSZ-data brutojaarinkomens rapporteert, berekenen we op basis van de EU-SILC-dataset nettojaarinkomens, dus na afhouding van sociale bijdragen en belastingen³. In de EU-SILC-data gaat het met andere woorden om het inkomen dat vrij besteed kan worden. Om huishoudinkomens vergelijkbaar te maken tussen huishoudens met een verschillende compositie en grootte, maken we gebruik van de gemodificeerde OESO-schaal (Hagenaars e.a., 1994). Concreet betekent dit dat het huishoudinkomen gewogen wordt, rekening houdend met het aantal volwassenen en het aantal kinderen in dat huishouden. Het gezinshoofd krijgt een gewicht van 1, elke bijkomende persoon ouder dan 13 jaar een gewicht van 0,5 en elk kind tot 13 jaar een gewicht van 0,3. Zo zal een eenoudergezin met 3 kinderen toch een kleiner huishoudinkomen overhouden dan een eenoudergezin met 1 kind nadat het gestandaardiseerd werd volgens de gemodificeerde OESO-schaal, ook al was het niet-gestandaardiseerde huishoudinkomen van beide gezinnen even groot. Dezelfde equivalentieschaal wordt toegepast in de berekening van de armoedegrenzen die we verder zullen specificeren.

2.2. Operationalisering van alleenstaande ouders

In de KSZ-data wordt gebruik gemaakt van de LIPRO-typologie, ontwikkeld door het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI). Die omvat – naast het collectieve huishouden – nog 7 types van individuele huishoudens (Lodewijckx & Deboosere, 2008). Een alleenstaande ouder is volgens de LIPRO-typologie 'een man of vrouw die aan het hoofd staat van een huishouden en die niet samenwoont met een partner, maar wel samenwoont met een of meer (eigen of stief-) kinderen' (Lodewijckx, 2004). Die definitie is echter zeer ruim omdat er geen beperking wordt opgelegd qua leeftijd, burgerlijke staat en mogelijke inkomens van de kinderen. Een alleenstaande vrouw die samenwoont met haar gescheiden zoon van 40, is volgens de definitie een alleenstaande moeder. Bovendien verschaffen de EU-SILC-gegevens geen LIPRO-codes. Daarom wordt een alleenstaande ouder in deze bijdrage gedefinieerd als de

persoon die aan het hoofd staat van een huishouden dat enkel en alleen bestaat uit hem of haar (vader of moeder) en zijn of haar eigen kind(eren) jonger dan 18 jaar of jonger dan 25 jaar zonder arbeidsinkomen. Met andere woorden, we beschouwen een huishouden niet meer als een eenoudergezin indien er: 1) een kind of een ander persoon ouder dan 24 jaar aanwezig is in het huishouden, 2) een kind of een ander persoon tussen 18 en 25 jaar met een arbeidsinkomen aanwezig is in het huishouden, 3) een persoon jonger dan 18 jaar in het huishouden aanwezig is dat geen eigen kind is van de referentiepersoon.

Die definitie is strenger dan de definitie die de LIPRO-typologie hanteert. Tabel 1 geeft een overzicht van de uitval in de KSZ-data ten gevolge van deze restrictie in de definitie van alleenstaande ouders. De percentages die worden weergegeven zijn gebaseerd op de administratieve data die werden opgetekend op 31 december 2004.

TABEL 1. Alleenstaande ouders op 31 december 2004, volgens de gehanteerde definitie (LIPRO of eigen) en de reden van uitval, in absolute aantallen en in %.

	Scheiding		Verweduwing	
	N	%	N	%
Totale groep personen die een scheiding of verweduwing meemaken in de loop van 2004	17.044	100,0	1.241	100,0
Alleenstaande ouder volgens LIPRO-typologie	4.291	25,2	515	41,5
Alleenstaande ouder volgens onze definitie	3.474	20,4	265	21,4
Verskil tussen beide definities	817	4,8	250	20,1
Alleenstaande ouder volgens LIPRO-typologie	4.291	100,0	515	100,0
Reden uitval: Geen eigen kind of ouder dan 25 jaar	384	8,9	194	37,7
Reden uitval: Kind tussen 19 en 25 jaar met arbeidsinkomen	378	8,8	59	11,5
Reden uitval: Niet te bepalen	125	2,9	14	2,7

Bron: Datawarehouse 'arbeidsmarkt en sociale bescherming', Kruispuntpank Sociale Zekerheid, eigen bewerking.

Volgens de LIPRO-typologie staat 25,2% van de totale groep die een scheiding maakt in 2004 aan het hoofd van een eenoudergezin. Indien we onze – striktere – definitie hanteren, ligt dit percentage lager: 20,4% zou dan een alleenstaande ouder zijn. De reden is dat onze definitie alleenstaande ouders uitsluit die samenwonen met een kind tussen 19 en 25 jaar met een arbeidsinkomen (8,8% van de alleenstaande ouders volgens de LIPRO-typologie). Ook indien het hoofd van het eenoudergezin samenwoont met een persoon die geen eigen kind is of indien het kind ouder is dan 25 jaar (wat het geval is bij 8,9% van de alleenstaande ouders volgens de LIPRO-typologie), beschouwen wij hem of haar niet als een alleenstaande ouder. Een kleiner deel (2,9%) van de groep dat volgens de LIPRO-typologie een alleenstaande ouder is, konden wij niet als dusdanig categoriseren omwille van ontbrekende gegevens.

De uitval is groter bij de groep wiens partner komt te overlijden, maar dit is voornamelijk te wijten aan het hogere percentage alleenstaande ouders volgens de LIPRO-typologie (41,5%). De belangrijkste reden voor dit verschil is het feit dat de inwonende

kinderen van deze alleenstaande ouders vaak ouder zijn dan 25 jaar (37,7% van de alleenstaande ouders volgens de LIPRO-typologie). De gemiddelde leeftijd van het jongste inwonende kind in het jaar vóór verweduwing is 19,4 jaar en van het oudste inwonende kind 21,6 jaar. Terwijl het jongste inwonende kind in het jaar vóór scheiding gemiddeld 9,1 jaar is en het oudste kind 11,7 jaar.

De focus van deze bijdrage zijn individuele personen en niet de huishoudens. Daarom zullen we in wat volgt voornamelijk spreken over ‘alleenstaande ouders’ (of alleenstaande vaders of moeders) of ‘hoofd van een eenoudergezin’. Voor personen die alleen wonen in een huishouden, dus zonder inwonende partner of inwonende kinderen, zullen we in wat volgt de term ‘alleenwonende’ gebruiken. Indien we het hebben over personen die herpartneren, gaat het over personen die effectief samenwonen met een partner.

2.3. Operationalisering van het armoederisico

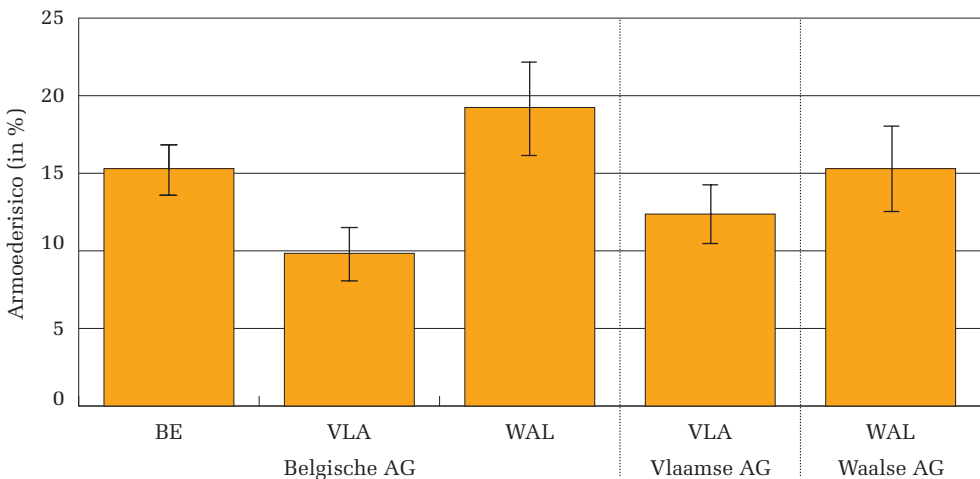
Mensen worden volgens de officiële Europese definitie als arm (of beter: levend met een risico op armoede) beschouwd, wanneer hun netto besteedbaar gezinsinkomen minder bedraagt dan de armoedegrens, bepaald als 60% van het mediaan gezinsinkomen van een bepaalde EU-lidstaat. Deze armoedegrens is relatief en hangt bijgevolg af van het algemene welvaartsniveau van een land en wordt geacht een minimuminkomen te weerspiegelen dat nodig is om op een aanvaardbare manier te kunnen deelnemen aan de samenleving. Deze indicator is het speerpunt van de batterij indicatoren die op het Europese niveau worden gebruikt om de levenssituatie van Europese burgers te monitoren, de zogenaamde Laken-indicatoren (Atkinson e.a., 2002).

Het grote voordeel van de relatieve armoedemaat is dat die vrij eenvoudig te interpreteren valt. Bovendien laat het een zinvolle vergelijking doorheen de tijd en tussen landen toe. De armoedegrens volgt automatisch de stijging van de levensstandaard (Goedemé e.a., 2011). Maar de norm heeft vanzelfsprekend ook grote tekortkomingen (Decancq e.a., 2013). Hoewel 60% van het mediaan gezinsinkomen een arbitraire keuze en erg relativistisch is, weten we dat de Belgische armoedegrens relatief goed overeenkomt met wat minimaal noodzakelijk is om een menswaardig leven te leiden, wanneer we de bedragen vergelijken met de referentiebudgetten (zie: Cantillon e.a., 2011, voor een uitgebreide vergelijking). Een belangrijk nadeel van die armoedegrens is echter dat er geen rekening wordt gehouden met het vermogen en een aantal (moeilijk te meten) inkomens of minderuitgaven. Zo wordt er geen rekening gehouden met het gegeven dat sommigen meer gebruik (kunnen) maken van publieke goederen of diensten dan anderen (bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs, goedkope kinderopvang, goedkoop openbaar vervoer, sociale huisvesting, ...), dat sommigen een huis bezitten en anderen niet (Goedemé e.a., 2011). In het kader van de EU 2020-strategie werd het armoedeconcept verruimd met een indicator van werkintensiteit en van materiële deprivatie; hier beperken we ons tot de ‘relatieve armoedemaat’. In onze figuren rapporteren we niet alleen de armoedecijfers zelf (de puntschattingen) maar ook de betrouwbaarheidsintervallen (de grenswaarden waarvan we met 95% zekerheid

kunnen zeggen dat het reële armoederisico daar tussenin valt) om een optimale interpretatie mogelijk te maken (Goedemé, 2013).

De meest recente gegevens waarover we beschikken, hebben betrekking op het inkomensjaar 2010. De armoedegrens in België bedroeg toen 12.005 euro (1.000 euro per maand). Omdat we in deze bijdrage specifiek de focus leggen op Vlaanderen, kunnen we ook een regionale armoedegrens berekenen. In 2010 bedroeg de Vlaamse armoedegrens voor een alleenstaande 12.592 euro (1.049 euro per maand). Figuur 1 toont het armoederisico van de bevolking (het aandeel van de individuen die een gezinsinkomen hebben onder de armoedegrens) voor België, Vlaanderen en ter informatie ook voor Wallonië, telkens met een nationale en een regionale armoedegrens. Voor Brussel is het niet mogelijk om betrouwbare armoedecijfers te berekenen. We zien dat het gemiddelde Belgische risico (15,3%) een grote regionale spreiding vertoont: het Waalse armoederisico (19,2%) is een pak hoger dan het Vlaamse (9,8%). Wanneer we echter een regionale armoedegrens hanteren, wordt het verschil veel kleiner (12,4% voor Vlaanderen versus 15,3% voor Wallonië, met sterk overlappende betrouwbaarheidsintervallen).

FIGUUR 1. Armoederisico in België en de gewesten naar Belgische en regionale armoedegrens (AG)^a, 2010, in %



^a Armoedegrenzen op maandbasis: België: € 1.000; Vlaanderen: € 1.049; Wallonië: € 936.

Bron: EU-SILC, 2011, eigen bewerking.

Wanneer we Vlaanderen als regio vergelijken met andere landen, zullen we zowel de nationale als de regionale armoedegrens gebruiken. Het armoederisico van een regio op basis van een nationale armoededrempel wordt immers mee bepaald door de interne verdeling van de welvaart en het armoederisico, zoals duidelijk te zien is op figuur 1. Een regio vergelijken met landen op basis van een nationale armoedegrens, leidt dan ook tot een vertekening van de relatieve positie van de regio ten opzichte van die landen. Omdat op het Europees niveau nationale armoedegrenzen worden gebruikt, maar we toch met die vertekening rekening willen houden, interpreteren we

de Vlaamse situatie in vergelijking met andere landen steeds op basis van zowel een Belgische als een Vlaamse armoedegrens.

3. De inkomenspositie en het armoederisico bij alleenstaande ouders

In dit deel geven we een beschrijvend overzicht van de inkomenspositie van alleenstaande ouders, het armoederisico dat hiermee samenhangt en de impact van scheiding of verweduwing.

3.1. Het voorkomen van eenoudergezinnen na scheiding of verweduwing

Zoals in tabel 1 al werd getoond staat volgens de KSZ-data 20,4% van de steekproefpersonen die scheiden en 21,4% van de steekproefpersonen die verveduwen aan het hoofd van een eenoudergezin op het einde van het jaar waarin men scheidt of zijn/haar partner verliest (T, 2004). Deze cijfers dienen we echter genuanceerd te bekijken. Het is namelijk zinvoller om enkel die steekproefpersonen als basis te nemen die vóór de scheiding of verweduwing inwonende kinderen hadden, aangezien de kans om een eenoudergezin te vormen na scheiding of verweduwing quasi nihil is voor steekproefpersonen zonder inwonende kinderen (enkel zij die een kind verwachten op het moment van scheiding of verweduwing kunnen nadien een alleenstaande ouder worden). Bovendien zijn er grote geslachtsverschillen in de cijfers.

In tabel 2 tonen we de verdeling van de verschillende gezinstypes voor mannen en vrouwen, zoals gemeten op het einde van het jaar van scheiding of verweduwing (31 december 2004, T) en 4 jaar later (31 december 2008, T+4). In die percentages worden enkel de steekproefpersonen meegenomen die in het jaar vóór de scheiding of verweduwing inwonende kinderen hadden. Dit is 59,8% van al de steekproefpersonen die scheiden en 46,7% van al de steekproefpersonen die verveduwen.

Van de mannen die vóór de scheiding inwonende kinderen hadden, staat 13,1% aan het hoofd van een eenoudergezin op het einde van het jaar van scheiding, terwijl 50,6% van hen alleenwonende is. Bij vrouwen zien we bijna een omkering van deze percentages: 54,8% staat op het einde van het jaar van scheiding aan het hoofd van een eenoudergezin, terwijl slechts 10,4% alleenwonende is. Vrouwen met inwonende kinderen vóór de scheiding hebben dus een grotere kans dan mannen met inwonende kinderen om na een scheiding een alleenstaande ouder te worden. Maar liefst 80,9% van de alleenstaande ouders in het jaar van scheiding is een vrouw. Dat percentage stijgt licht naar 83,1% in het vierde jaar na de scheiding. Het percentage alleenstaande vaders en alleenstaande moeders halveert in het vierde jaar na scheiding (6,2% voor mannen en 26,6% voor vrouwen).

TABEL 2. Evolutie van de omvang en het aandeel van 5 gezinstypes per event (scheiding en verweduwing) en naar geslacht, 2004-2008, in absoluut aantal, in % (gezinstype per groep) en in % (geslacht per gezinstype)

Groep	Geslacht	Gezinstype	T (2004)			T+4 (2008)		
			N	% gezinstype per groep	% geslacht per gezinstype	N	% gezinstype per groep	% geslacht per gezinstype
Scheiding	Man	Alleenstaande vader	664	13,1	19,1	305	6,2	16,9
		Alleenwonende	2.558	50,6	82,7	1.624	33,2	77,3
		Met nieuwe partner	565	11,2	47,4	2.223	45,4	51,1
		Bij ouders	536	10,6	61,6	225	4,6	69,0
		Anders ^a	736	14,6	47,3	522	10,7	38,8
	Totaal	5.059	100,0		4.899	100,0		
Vrouw	Vrouw	Alleenstaande moeder	2.810	54,8	80,9	1.495	29,7	83,1
		Alleenwonende	534	10,4	17,3	477	9,5	22,7
		Met nieuwe partner	628	12,3	52,6	2.131	42,4	48,9
		Bij ouders	334	6,5	38,4	101	2,0	31,0
		Anders ^a	820	16,0	52,7	825	16,4	61,3
	Totaal	5.126	100,0		5.029	100,0		
Verweduwing	Man	Alleenstaande vader	68	48,2	25,7	37	26,6	26,4
		Alleenwonende	14	9,9	31,1	27	19,4	21,1
		Met nieuwe partner	13	9,2	52,0	33	23,7	41,3
		Bij ouders	0	0,0	0,0	1	0,7	50,0
		Anders ^a	46	32,6	18,9	41	29,5	18,8
	Totaal	141	100,0		139	100,0		
Vrouw	Vrouw	Alleenstaande moeder	197	45,0	74,3	103	24,0	73,6
		Alleenwonende	31	7,1	68,9	101	23,5	78,9
		Met nieuwe partner	12	2,7	48,0	47	11,0	58,8
		Bij ouders	1	0,2	100,0	1	0,2	50,0
		Anders ^a	197	45,0	81,1	177	41,3	81,2
	Totaal	438	100,0		429	100,0		

^a Onder 'Anders' worden al de personen gerekend die niet tot één van de 4 andere categorieën behoren. Bijvoorbeeld een persoon die bij een vriend gaat wonen, een oudere persoon die in een zorginstelling verblijft, een persoon die een alleenstaande ouder is volgens de LIPRO-typologie maar niet volgens onze eigen definitie, enzovoort.

Bron: Datawarehouse 'arbeidsmarkt en sociale bescherming', Kruispuntbank Sociale Zekerheid, eigen bewerking.

Mannen die samenwonen met hun kinderen, komen bij het overlijden van hun partner procentueel gezien iets vaker aan het hoofd te staan van een eenoudergezin (48,2%) dan vrouwen (45,0%). Maar aangezien vrouwen vaker verweduwen dan mannen, zijn zij nog steeds in de meerderheid als we kijken naar het percentage vrouwen (74,3%) binnen het eenoudergezin in het jaar van verweduwing. Dit percentage daalt nauwelijks in het vierde jaar na verweduwing (73,6%). Het aandeel alleenstaande ouders halveert wel in het vierde jaar na verweduwing, zowel bij mannen (26,6%) als bij vrouwen (24,0%). Verder valt het op dat vaders wiens partner overlijdt, in het vierde jaar na verweduwing 2 keer zo vaak gaan samenwonen met een nieuwe partner dan moeders wiens partner overlijdt (23,7% voor mannen en 11,0% voor vrouwen).

Uit KSZ-cijfers blijkt dat het percentage alleenstaande ouders 4 jaar na de scheiding of verweduwing al plusminus gehalveerd is, zowel bij mannen als bij vrouwen. Die gezinsvorm is dus niet voor iedereen een even persistente leefvorm. De vraag is echter hoe lang deze gezinsvorm standhoudt: hoe snel herpartneren alleenstaande moeders en vaders of trekken zij bij anderen in; wanneer gaan de kinderen het huis uit of gaan ze bij de andere ouder wonen? Om dit nader te onderzoeken, nemen we als basis alle personen die op het einde van het jaar van scheiding of verweduwing aan het hoofd staan van een eenoudergezin (zijnde 664 mannen en 2.810 vrouwen die scheiden en 68 mannen en 197 vrouwen die verweduwen, zie tabel 2) en gaan we na hoeveel procent van die personen aan het hoofd van een eenoudergezin blijft of een andere gezinsvorm aanneemt. De cijfers worden getoond in tabel 3.

Na een scheiding staan er niet alleen meer vrouwen aan het hoofd van een eenoudergezin (zie supra), ze blijven ook langer in deze gezinsvorm. 73,1% van de vrouwen die op het einde van het jaar van scheiding (2004, T) aan het hoofd stonden van een eenoudergezin, zijn dit een jaar later nog steeds (tegenover 62,9% voor de mannen). 4 jaar na scheiding (2008, T+4) is dit percentage bij de vrouwen gedaald tot 45,9% (tegenover 31,4% bij de mannen).

Alleenstaande vaders herpartneren even vaak als alleenstaande moeders (34,8% tegenover 35,4%). 4 jaar na scheiding zijn er wel meer alleenstaande vaders dan alleenstaande moeders die alleen gaan wonen (18,2% voor mannen, 3,4% voor vrouwen) en wiens kinderen dus het huis uit gaan.

Bij de groep alleenstaande ouders na verweduwing, zijn de geslachtsverschillen minder groot. Ongeveer de helft blijft in deze situatie in het vierde jaar nadat ze hun partner verloren hebben. Geslacht speelt hier geen grote rol, hoewel alleenstaande vaders iets sneller herpartneren dan alleenstaande moeders (19,4% voor mannen ten overstaan van 14,0% voor vrouwen).

3.2. De inkomenspositie van alleenstaande ouders na scheiding of verweduwing

In wat volgt, worden de gestandaardiseerde brutohuishoudinkomens van alleenstaande ouders onder de loep genomen. We gebruiken de KSZ-gegevens om de val in

TABEL 3. Evolutie van de omvang en het aandeel gezinstypes na scheiding en verweduwing bij alleenstaande ouders in 2004, naar geslacht, 2005-2008, in absoluut aantal en in %

Groep	Geslacht	Gezinstype	T+1 (2005)		T+4 (2008)	
			N	%	N	%
Scheiding	Man	Alleenstaande vader	417	62,9	205	31,4
		Alleenwonende	85	12,8	119	18,2
		Met nieuwe partner	97	14,6	227	34,8
		Bij ouders	3	0,5	8	1,2
		Anders ^a	61	9,2	94	14,4
	Totaal	663	100,0	653	100,0	
Verweduwing	Vrouw	Alleenstaande moeder	2.052	73,1	1.275	45,9
		Alleenwonende	50	1,8	94	3,4
		Met nieuwe partner	487	17,4	984	35,4
		Bij ouders	18	0,6	30	1,1
		Anders ^a	200	7,1	396	14,3
	Totaal	2.807	100,0	2.779	100,0	
Scheiding	Man	Alleenstaande vader	51	75,0	34	50,8
		Alleenwonende	5	7,4	9	13,4
		Met nieuwe partner	3	4,4	13	19,4
		Bij ouders	0	0,0	0	0,0
		Anders ^a	9	13,2	11	16,4
	Totaal	68	100,0	67	100,0	
Verweduwing	Vrouw	Alleenstaande moeder	162	82,2	94	48,7
		Alleenwonende	5	2,5	18	9,3
		Met nieuwe partner	8	4,1	27	14,0
		Bij ouders	1	0,5	1	0,5
		Anders ^a	21	10,7	53	27,5
	Totaal	197	100,0	193	100,0	

^a Onder 'Anders' worden al de personen gerekend die niet tot één van de 4 andere categorieën behoren. Bijvoorbeeld een persoon die bij een vriend gaat wonen, een oudere persoon die in een zorginstelling verblijft, een persoon die een alleenstaande ouder is volgens de LIPRO-typologie maar niet volgens onze eigen definitie, enzovoort.

Bron: Datawarehouse 'arbeidsmarkt en sociale bescherming', Kruispuntbank Sociale Zekerheid, eigen bewerking.

huishoudinkomen te illustreren en te vergelijken met andere gezinstypes die ontstaan na een scheiding of een verweduwing.

In tabel 4 worden de gestandaardiseerde brutohuishoudinkomens (op jaarbasis) getoond voor de groep die een scheiding meemaakt. Mannen die op het einde van jaar T (2004) aan het hoofd staan van een eenoudergezin hebben een mediaan gestandaardiseerd jaarinkomen van 17.211 euro. Het jaar vóór scheiding (2003, T-1) hadden zij echter een inkomen van 18.111 euro, wat dus een terugval betekent van 5%. 4 jaar na scheiding (2008, T+4) hebben de mannen die in het jaar T aan het hoofd stonden van een eenoudergezin, een inkomen van 21.327 euro, een verhoging van 17,8% ten opzichte van het jaar vóór de scheiding (T-1). Met andere woorden: mannen die op het einde van het jaar aan het hoofd staan van een eenoudergezin, kennen een kleine terugval in huishoudinkomen maar halen dit vrij snel terug in.

De terugval in huishoudinkomen is voor alleenstaande moeders veel groter. Vrouwen die aan het einde van het jaar van scheiding aan het hoofd staan van een eenoudergezin, moeten rondkomen met een mediaan gestandaardiseerd jaarinkomen van 11.258 euro, daar waar ze het jaar vóór de scheiding nog een inkomen hadden van 18.898 euro. Alleenstaande moeders ondervinden dus een terugval in inkomen van 40,4%. 4 jaar na scheiding hebben vrouwen die in het jaar van scheiding aan het hoofd stonden van een eenoudergezin, nog steeds een lager inkomen dan zij hadden vóór de scheiding (16.724 euro, of 11,5% minder dan in T-1).

Indien we dit vergelijken met de inkomensevolutie van mannen en vrouwen die op het einde van het jaar van scheiding alleenstaande zijn of samenwonen met een nieuwe partner, valt het op dat vrouwen sowieso een terugval maken in huishoudinkomen na een scheiding. De terugval is het grootst bij alleenstaande moeders, maar ook vrouwen die op het einde van het jaar van scheiding alleen wonen, moeten het stellen met een mediaan inkomen dat 24,9% lager ligt dan toen ze nog samenwoonden met een partner (en eventueel kinderen). Tabel 4 toont de gemiddelde precaire situatie van alleenstaande moeders duidelijk: de terugval is groter en de bedragen zijn beduidend lager dan bij andere gezinstypes.

Wat leren de KSZ-data over de groep die een verweduwing meemaakt? In tabel 5 worden de cijfers weergegeven voor de steekproefpersonen die op het einde van het jaar van verweduwing alleenstaande ouder zijn of alleen wonen zonder inwonende kinderen. Aangezien er maar weinig personen waren die in het jaar van verweduwing al terug samenwonen met een andere partner ($N < 15$), worden deze cijfers niet getoond.

Net zoals bij de groep mensen die uit de echt scheiden, kennen vrouwen wiens partner overlijdt en op het einde van dat jaar samenwonen met hun kinderen, een terugval die groter is dan bij mannen (-13,8% tegenover -0,5%). Toch blijken zij sneller te recupereren van die terugval dan de groep die scheidt. Opmerkelijk is dat de vrouwen wiens partner overlijdt en op het einde van dat jaar alleen wonen, een grotere terugval kennen (-31,6%) dan alleenstaande moeders (-13,8%), maar daar sneller van recupereren.

TABEL 4. Evolutie van het totale brutojaarinkomen per huishouden (met OESO- en inflatie-correctie) voor verschillende gezinstypes in het jaar van scheiding (2004, T), naar geslacht, 2003-2008, in euro en in % (verschil met T-1, 2003)

Geslacht	Jaar	Alleenstaande ouder in T			Alleenstaande in T			Met nieuwe partner in T		
		N	Mediaan	Verschil met T-1 (in %)	N	Mediaan	Verschil met T-1 (in %)	N	Mediaan	Verschil met T-1 (in %)
Mannen	T-1	484	€18.111		3.373	€21.348		705	€22.682	
	T	525	€17.211	-5,0	3.519	€23.108	+8,2	704	€22.563	-0,5
	T+1	517	€17.920	-1,1	3.461	€22.798	+6,8	697	€23.124	+1,9
	T+2	508	€19.251	+6,3	3.358	€23.049	+8,0	676	€23.392	+3,1
	T+3	501	€20.716	+14,4	3.314	€23.153	+8,5	671	€22.595	-0,4
T+4	495	€21.327	+17,8	3.197	€23.165	+8,5	653	€22.905	+1,0	
Vrouwen	T-1	1.998	€18.898		1.770	€23.969		851	€20.431	
	T	2.490	€11.258	-40,4	2.012	€17.998	-24,9	831	€19.203	-6,0
	T+1	2.438	€12.993	-31,2	1.950	€19.587	-18,3	839	€19.179	-6,1
	T+2	2.378	€13.917	-26,4	1.907	€20.459	-14,6	815	€18.991	-7,0
	T+3	2.313	€15.800	-16,4	1.857	€20.926	-12,7	812	€19.231	-5,9
T+4	2.255	€16.724	-11,5	1.810	€21.368	-10,9	799	€19.985	-2,2	

Bron: Datawarehouse 'arbeidsmarkt en sociale bescherming', Kruispuntbank Sociale Zekerheid, eigen bewerking.

TABEL 5. Evolutie van het totale brutojaarinkomen per huishouden (met OESO en inflatie-correctie) voor verschillende gezinstypes in het jaar van verweiding (2004, T), naar geslacht, 2003-2008, in euro en in % (verschil met T-1, 2003)

Geslacht	Jaar	Alleenstaande ouder in T			Alleenwonend in T		
		N	Mediaan	Verschil met T-1 (%)	N	Mediaan	Verschil met T-1 (%)
Mannen	T-1	57	€ 20.097		126	€ 17.177	
	T	58	€ 19.998	-0,5	135	€ 17.723	+3,2
	T+1	59	€ 19.227	-4,3	129	€ 20.461	+19,1
	T+2	56	€ 22.793	+13,4	126	€ 19.310	+12,4
	T+3	53	€ 24.625	+22,5	124	€ 19.014	+10,7
	T+4	54	€ 24.654	+22,7	125	€ 18.447	+7,4
Vrouwen	T-1	144	€ 16.835		439	€ 14.167	
	T	175	€ 14.507	-13,8	469	€ 9.685	-31,6
	T+1	174	€ 15.437	-8,3	471	€ 13.896	-1,9
	T+2	174	€ 15.771	-6,3	468	€ 14.764	+4,2
	T+3	172	€ 17.652	+4,9	465	€ 14.826	+4,7
	T+4	167	€ 19.040	+13,1	462	€ 14.966	+5,6

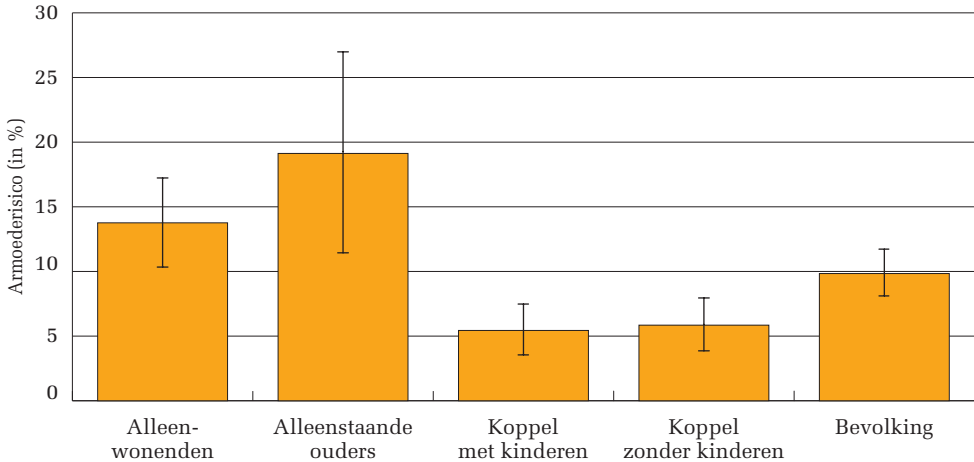
Bron: Datawarehouse 'arbeidsmarkt en sociale bescherming', Kruispunbank Sociale Zekerheid, eigen bewerking.

3.3. Het armoederisico van alleenstaande ouders

Tot nu toe hebben we een overzicht gegeven van de brutojaarinkomens die alleenstaande ouders ter beschikking hebben na scheiding of verweiding, alsook de evolutie ervan. Die cijfers zeggen echter weinig over hun welvaartspositie; daarom focussen we nu op het armoederisico van alleenstaande ouders. Om het armoederisico van alleenstaande ouders in Vlaanderen en België te berekenen op een manier die vergelijkbaar is met andere gezinsvormen en met andere landen, gebruiken we de EU-SILC-data. De dataset laat niet toe om in de analyses systematisch een onderscheid te maken tussen alleenstaande vaders en moeders; het te kleine aantal alleenstaande vaders laat niet toe om betrouwbare cijfers voor deze subgroep te genereren.

Figuur 2 toont het armoederisico voor personen op actieve leeftijd (18-64 jaar) in Vlaanderen volgens gezinstype. We zien zeer duidelijk dat alleenwonenden en vooral alleenstaande ouders te kampen hebben met een sterk verhoogd armoederisico. Ongeveer 19% van de alleenstaande ouders kampt met een armoederisico. Voor alleenwonenden gaat het om ongeveer 14% terwijl personen die leven in koppels met en zonder kinderen het laagste armoederisico kennen (ongeveer 5%). Hoewel de betrouwbaarheidsintervallen erg breed zijn, staat het buiten kijf dat alleenwonenden en vooral alleenstaande ouders een hoger armoederisico hebben in vergelijking met de bevolking in het algemeen en met koppels met kinderen in het bijzonder.

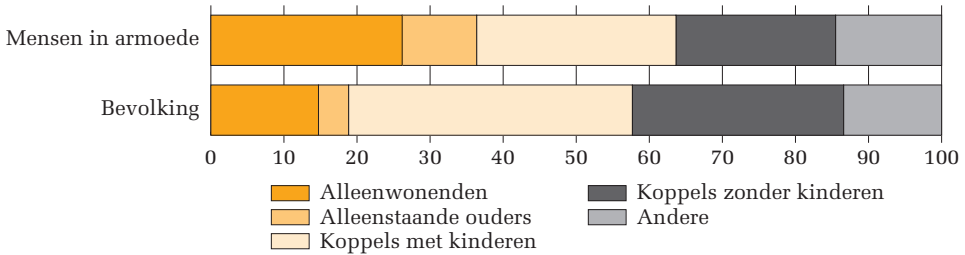
FIGUUR 2. Armoederisico van gezinstypes, actieve leeftijd (18-64 jaar), Vlaams Gewest, 2010, in %



Bron: EU-SILC, 2011, eigen bewerking.

We moeten er ons echter van bewust zijn dat alleenstaande ouders, hoewel ze erg kwetsbaar zijn voor armoede, een relatief klein aandeel uitmaken van de Vlaamse gezinnen. Figuur 3 toont dat alleenstaande ouders slechts 4% van de gehele bevolking op actieve leeftijd uitmaken. Het aandeel alleenwonenden bedraagt 15%, het aandeel mensen in koppelhuishoudens met kinderen 39% en het aandeel mensen in koppelhuishoudens zonder kinderen 29%. 13% leeft in ‘andere’ gezinsvormen. Figuur 3 toont ook de samenstelling van de groep mensen met een armoederisico naar gezinstype. Hier zien we dat de groep alleenstaande ouders 10% van het totale aantal armen uitmaakt. Voor alleenwonenden gaat het om 26%, voor mensen in koppelhuishoudens met kinderen om 27% en voor mensen in koppelhuishoudens zonder kinderen om 22%. 15% van de personen met een armoederisico leeft in andere gezinstypes. Alleenstaanden en alleenstaande ouders zijn dus erg oververtegenwoordigd in de groep mensen met een armoederisico, wat hun kwetsbaarheid nog eens onderstreept. Huishoudenprojecties voorspellen echter een lichte krimp in het aantal alleenstaande ouders tegen 2020 in Vlaanderen (Surkyn e.a., 2008). Dat wil zeggen dat bij ongewijzigd beleid en als het armoederisico van deze groep constant blijft (zoals in de voorbije jaren het geval was, zie deel 3.6.), het relatieve aandeel van alleenstaande ouders in de groep van mensen met een armoederisico zal dalen ten gevolge van de evoluties in de huishoudsamenstelling. Terzelfdertijd voorspellen de huishoudenprojecties echter een toename van het aantal alleenwonenden, waardoor het relatieve belang van deze groep in de groep van mensen met een armoederisico zal toenemen. Beleidsmakers mogen zich bij het uittekenen van een armoedebeleid dus nooit alleen focussen op het armoederisico an sich, maar moeten zich bewust zijn van het relatieve aandeel en de evolutie van risicogroepen onder de bevolking.

FIGUUR 3. Samenstelling van de bevolking en de groep mensen die leven in armoede, naar gezinstype, actieve leeftijd (18-64 jaar), Vlaams Gewest, 2010, in %



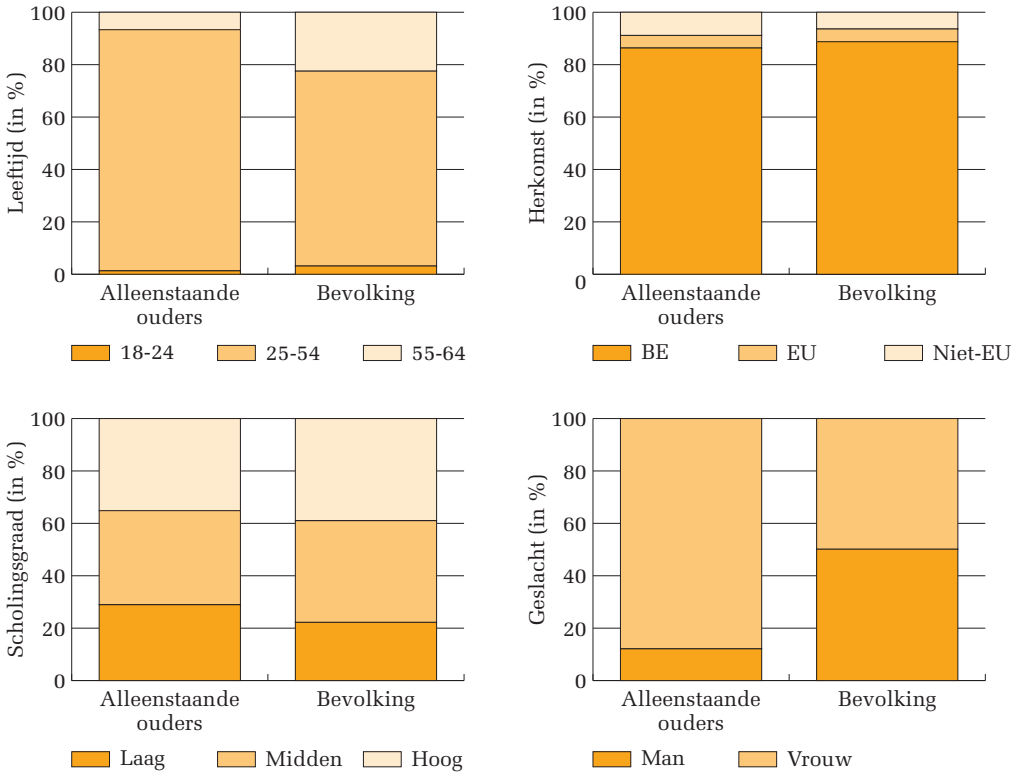
Bron: EU-SILC, 2011, eigen bewerking.

Figuur 4 toont de verdeling naar geslacht, scholingsgraad, leeftijd en herkomst voor alleenstaande ouders op actieve leeftijd en voor de bevolking op actieve leeftijd. We zien, zoals uit administratieve gegevens ook al bleek (supra), dat vrouwen disproportioneel vertegenwoordigd zijn: ongeveer 88% van de alleenstaande ouders in de survey zijn vrouwen. Terwijl bijna 40% van de bevolking op actieve leeftijd hooggeschoold is, geldt dit slechts voor 35% van de alleenstaande ouders, die meer laaggeschoold zijn ten opzichte van de bevolking (29% versus 22%). We zien ook dat alleenstaande ouders vaker van niet-EU herkomst zijn dan gemiddeld (9% versus 6%). In de inleiding wezen we al op deze dimensie van het verhaal.

De overgrote meerderheid (92%) van de alleenstaande ouders is tussen 25 en 55 jaar, de zogenaamde 'drukke leeftijd'. Dit is de periode waarin zowel het uitbouwen van een carrière als van een gezin centraal staat, en de tijdsdruk en het rolconflict tussen gezin en carrière voor veel ouders het sterkst aanwezig is (Laurijssen & Glorieux, 2010). Die evenwichtsoefening is voor alleenstaande ouders extra moeilijk, omdat zij geen partner hebben, een 'intern vangnet', om een aantal taken op zich te nemen (Valgaeren, 2008). Dat vertaalt zich in een grotere kans om niet aan het werk te zijn in vergelijking met mannen en vrouwen in koppelhuishoudens (zie verder). De groep jonge alleenstaande ouders (jonger dan 25 jaar) is bijzonder klein (ongeveer 1%).

De steekproef is helaas te klein om de armoederisico's per kenmerk te berekenen, maar het is duidelijk dat de kenmerken die gepaard gaan met een lagere kans op betaalde arbeid en met een hoger armoederisico, vaker dan gemiddeld voorkomen bij alleenstaande ouders.

FIGUUR 4. Verdeling naar leeftijd, herkomst, scholingsgraad en geslacht voor alleenstaande ouders en de bevolking, actieve leeftijd (18-64 jaar), Vlaams Gewest, 2010, in %



Bron: EU-SILC, 2011, eigen bewerking.

3.4. Copingstrategieën van alleenstaande ouders

Welke strategieën ontwikkelen eenoudergezinnen om zich beter te kunnen handhaven in een moeilijke situatie? Dit is een procesmatig gebeuren dat tot stand komt in actie en reactie met de sociale omgeving. Een copingstrategie kan omschreven worden als 'een gedragspatroon van een actor om met problemen om te gaan, refererend aan de gebruikelijke en geïnstitutionaliseerde manier van voelen, denken en handelen in zulke situatie' (Boeije & Nievaard, 1995). Wanneer we kijken naar financieel copinggedrag na een relatiebreuk, dan blijkt dat nieuwe relaties aangaan en een verhoogde arbeidsparticipatie 2 wegen zijn die het financieel huishouden van ex-partners (positief) beïnvloeden (de Regt e.a., 2010; de Regt e.a., 2012; Jansen e.a., 2009; Mortelmans & Jansen, 2010). We herbekijken deze inzichten nu vanuit het perspectief van alleenstaande ouders. We nemen aan dat ook daar een nieuwe (inwonende) partner of een verhoogde arbeidsmarktparticipatie de moeilijke situatie waarin ze zich bevinden, kan helpen milderen.

3.4.1. Werkintensiteit van alleenstaande ouders

Op individueel niveau is tewerkstelling een goede buffer tegen armoede: wie voldoende tewerkgesteld is, kent een veel lager armoederisico (Cantillon e.a., 2003). Als alleenstaande ouders in mindere mate tewerkgesteld zijn, dan is dat een bijkomende verklaring van hun hoge armoederisico. Om dat na te gaan, kijken we naar de werkintensiteit van het gezin, zoals aangegeven in de EU-SILC. Dat is een maatstaf van het aantal effectief gewerkte maanden in het voorbije jaar door de volwassenen op actieve leeftijd binnen een gezin in verhouding tot het aantal mogelijk gewerkte maanden. Een koppel heeft dus 24 potentiële tewerkstellingsmaanden (elke volwassene kan potentieel 12 maanden werken). Wanneer beide volwassenen in het gezin voltijds werken, hebben zij een maximale werkintensiteit van 1 (24/24). Een werkintensiteit van 0,5 kan bij een koppel betekenen dat een van de 2 volwassenen voltijds werkt en de andere niet, of dat beiden zes maanden van de mogelijke twaalf werk als voornaamste activiteit hebben. Voor alleenstaande ouders geldt dan dat een werkintensiteit van 1 gelijkstaat aan een voltijdse tewerkstelling tijdens het voorbije jaar, een werkintensiteit van 0,5 indien hij of zij 6 maanden van de 12 werk als voornaamste activiteit had. Een werkintensiteit van 0 wil zeggen dat de alleenstaande ouder in het voorbije jaar niet heeft gewerkt.

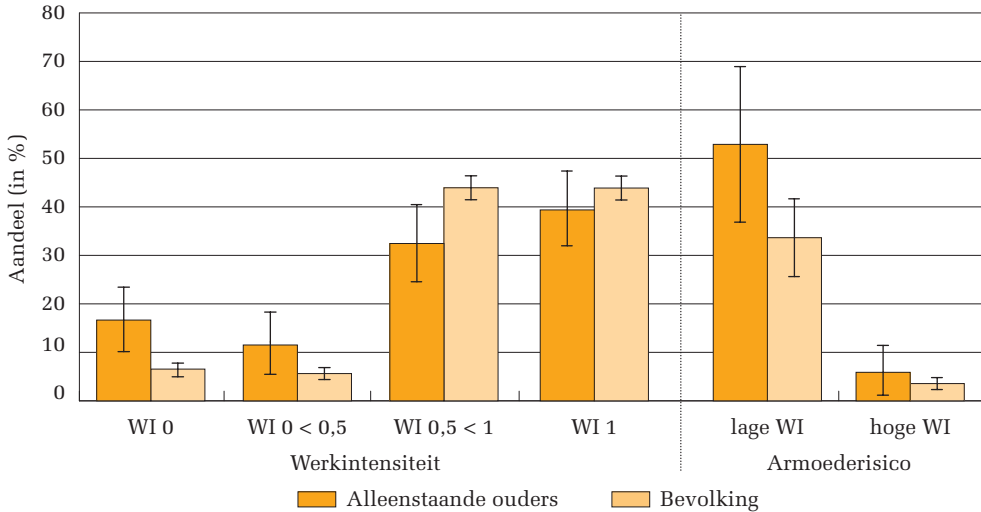
Figuur 5 toont de werkintensiteit van alleenstaande ouders en van de gehele bevolking op actieve leeftijd. We zien dat ongeveer 45% van de gehele bevolking leeft in een gezin met een volledige werkintensiteit, ongeveer eenzelfde percentage in een gezin waar de werkintensiteit minder dan 1 maar hoger dan 0,5 bedraagt, ongeveer 5% in een gezin met een werkintensiteit tussen 0 en 0,5. Eenzelfde percentage leeft in een gezin met werkintensiteit 0: in die gezinnen werkte niemand van de volwassenen op actieve leeftijd in het voorbije jaar. Bij de alleenstaande ouders zien we een meer uitgesproken patroon: als ze tewerkgesteld zijn, dan zijn ze vaker het ganse jaar door voltijds aan de slag (werkintensiteit 1). Ze zijn echter ook vaker dan gemiddeld helemaal niet tewerkgesteld (werkintensiteit 0). We weten uit eerder onderzoek dat hier ook een genderkloof speelt: vooral alleenstaande moeders kennen een lage werkzaamheidsgraad; alleenstaande vaders zijn veel vaker aan het werk (Geurts, 2006).

In vergelijking met de bevolking op actieve leeftijd zijn alleenstaande ouders minder aan de slag en zijn er ook meer alleenstaande ouders die in het voorbije jaar helemaal niet hebben gewerkt. Het is dan ook voornamelijk die groep die het meest kwetsbaar is voor een armoederisico.

Figuur 5 toont ook het armoederisico voor alleenstaande ouders en de bevolking op actieve leeftijd naar werkintensiteit. Omwille van het kleine aantal observaties in de steekproef werden de categorieën $WI = 0$ en $WI = 0 < 0,5$ samengevoegd tot een categorie 'lage werkintensiteit' en de categorieën $WI = 0,5 < 1$ en $WI = 1$ tot een categorie 'hoge werkintensiteit'. De betrouwbaarheidsintervallen leren dat we de puntschattingen met de nodige omzichtigheid moeten interpreteren, maar het is wel duidelijk dat de alleenstaande ouders die doorheen het jaar niet of weinig hebben gewerkt, een bijzonder groot armoederisico kennen (53%). Het omgekeerde geldt voor alleenstaande

ouders die wel voldoende hebben gewerkt, hoewel ook bij hen het armoederisico niet verwaarloosbaar is.

FIGUUR 5. Werkintensiteit en armoederisico naar werkintensiteit, alleenstaande ouders en de bevolking, actieve leeftijd (18-64 jaar), Vlaams Gewest, 2010, in %



Bron: EU-SILC, 2011, eigen bewerking.

3.4.2. Herpartnering na een scheiding

In deel 3.2. gaven we op basis van de KSZ-data al een beeld van de terugval in de inkomens die alleenstaande moeders ondervinden na een scheiding of een verweuding. Om het verlies aan inkomen na een scheiding te overbruggen kunnen vrouwen herpartneren of hun arbeidsmarktpatroon veranderen. Men kan meer of minder gaan werken, de arbeidsuren wijzigen, van werkgever veranderen enzovoort. Dit kan uit financiële overwegingen gebeuren maar ook om werk beter te kunnen combineren met de zorg voor kinderen.

Uit onderzoek blijkt dat vrouwen die na scheiding niet herpartneren, de slechtste economische vooruitzichten hebben op lange termijn (Manting & Bouman, 2006). Ook Jansen e.a. (2009) stellen dat, voor alleenstaande moeders, een nieuwe partner positievere financiële gevolgen heeft dan meer gaan werken. Bovendien is meer gaan werken niet voor iedereen even evident. Zo toont Geurts (2006) aan dat jonge alleenstaande moeders (onder de 30 jaar) vaak jonge kinderen hebben (jonger dan 3 jaar) die nog niet naar school gaan, waardoor de combinatie van werk en gezin voor deze groep zeer moeilijk is. Pas wanneer de kinderen ouder zijn dan 6 jaar is de werkzaamheidsgraad van alleenstaande moeders even hoog of hoger dan bij moeders met een inwonende partner. Daarnaast speelt ook het opleidingsniveau en het arbeidsmarktverleden van

TABEL 6. De evolutie van het totale brutojaarincome per huishouden (met OESO- en inflatie-correctie) voor alleenstaande ouders na scheiding (2004, T) die in T+4 (2008) een alleenstaande ouder blijven, alleen gaan wonen of met een nieuwe partner gaan wonen, naar geslacht, 2003-2008, in euro en in % (verschil met T-1, 2003)

Geslacht	Jaar	Alleenstaande ouder in T+4			Alleenwonend in T+4			Met nieuwe partner in T+4		
		N	Mediaan	Verschil met T-1 (%)	N	Mediaan	Verschil met T-1 (%)	N	Mediaan	Verschil met T-1 (%)
Mannen	T-1	151	€ 18.260		86	€ 16.787		164	€ 19.696	
	T	166	€ 17.191	-5,9	91	€ 17.270	+2,9	180	€ 17.642	-10,4
	T+1	169	€ 17.376	-4,8	92	€ 20.657	+23,1	173	€ 18.007	-8,6
	T+2	167	€ 17.281	-5,4	92	€ 22.483	+33,9	170	€ 19.411	-1,4
	T+3	167	€ 19.776	+8,3	90	€ 24.413	+45,4	168	€ 20.364	+3,4
T+4	169	€ 20.284	+11,1	86	€ 26.325	+56,8	165	€ 20.064	+1,9	
Vrouwen	T-1	865	€ 19.724		68	€ 16.478		730	€ 18.945	
	T	1.115	€ 11.939	-39,5	83	€ 9.877	-40,1	890	€ 11.584	-38,9
	T+1	1.117	€ 12.553	-36,4	82	€ 12.900	-21,7	847	€ 14.439	-23,8
	T+2	1.116	€ 12.987	-34,2	82	€ 13.127	-20,3	790	€ 16.728	-11,7
	T+3	1.110	€ 14.755	-25,2	78	€ 14.064	-14,6	744	€ 18.952	+0,0
T+4	1.113	€ 15.641	-20,7	80	€ 13.660	-17,1	697	€ 20.138	+6,3	

Bron: Datawarehouse 'arbeidsmarkt en sociale bescherming', Kruispuntbank Sociale Zekerheid, eigen bewerking.

alleenstaande ouders een belangrijke rol in de mate waarin zij actief kunnen worden of blijven op de arbeidsmarkt (voor een overzicht, zie Valgaeren, 2008).

Tabel 6 geeft een overzicht van de evolutie van het mediaan jaarinkomen van de mannen en vrouwen die op 31 december 2004 (T) aan het hoofd staan van een eenoudergezin en dit op 31 december 2008 nog steeds zijn, alleenwonend zijn geworden of zijn gaan samenwonen met een nieuwe partner. In de figuur zien we dat alleenstaande vrouwen die herpartneren het beste recupereren van de terugval in huishoudinkomen. Alleenstaande vaders maken, zoals we hierboven al zagen, slechts een zeer kleine terugval in het huishoudinkomen. De sterke vooruitgang die te zien is bij de huishoudinkomens van de alleenstaande vaders die 4 jaar na scheiding geen kinderen meer in huis hebben wonen, heeft uiteraard te maken met het feit dat zij hun inkomen over minder gezinsleden moeten verdelen.

3.4.3. Arbeidsduurverhoging na een scheiding

De arbeidsduur verhogen na een scheiding is een mogelijke manier om het wegvalend inkomen van de partner te compenseren (Jansen e.a., 2009; Kruyffhooft e.a., 2010). Tabel 7 toont de evolutie van het mediaan jaarinkomen van de steekproefpersonen die op 31 december 2004 (T) aan het hoofd stonden van een eenoudergezin naar arbeidsvolume. Wegens het kleine aandeel alleenstaande vaders die na scheiding een verandering aanbrengen aan hun arbeidsduur (79,7% oftewel 370 van de 464 alleenstaande vaders voert geen verandering door), tonen we in deze tabel enkel de cijfers voor de alleenstaande moeders. Dit houdt in dat we binnen die groep van alleenstaande moeders kijken naar de arbeidssituatie op de laatste dag van het jaar vóór de scheiding (2003, T-1) en naar de arbeidssituatie op de laatste dag van het vierde jaar na de scheiding (2008, T+4). Zo onderscheiden we alleenstaande moeders die geen veranderingen hebben aangebracht in de arbeidsduur (voltijds blijven werken, deeltijds blijven werken aan evenveel procent, werkzoekend blijven of niet-beroepsactief blijven), alleenstaande moeders die hun arbeidsduur hebben verhoogd in de loop van de jaren (door van deeltijds naar voltijds te gaan of door deeltijds te blijven werken maar bijvoorbeeld van halftijds naar een 4/5de regeling, van werkzoekend of niet-beroepsactief naar werkend), en alleenstaande moeders die – al dan niet uit vrije keuze – minder werken.

Alleenstaande moeders die vóór de scheiding werkten (voltijds of deeltijds) en niets veranderen aan hun arbeidsduur, slagen er niet in om 4 jaar na scheiding hun inkomsterugval (in vergelijking met T-1) volledig goed te maken (-8,8% en -22,1%). Toch is het duidelijk dat het voor de eigen inkomenspositie beter is om voltijds te werken vóór de scheiding en dit te blijven doen na de scheiding. Alleenstaande moeders die vóór de scheiding deeltijds werkten en hun arbeidsduur verhogen, slagen er wel in om de inkomsterugval na de scheiding in te halen (ongeveer een status quo), maar de huishoudinkomens liggen toch nog lager dan zij die reeds vóór de scheiding voltijds werkten en dit blijven doen (20.344 euro tegenover 23.528 euro).

TABEL 7. Overzicht van de evolutie van het totale brutojaarinkomen per huishouden (met OESO- en inflatie-correctie) voor vrouwen die in het jaar van scheiding (T, 2004) aan het hoofd staan van een eenoudergezin, per arbeidsevolutie (T-1 ten opzichte van T+4), in euro en in % (verschil met T-1, 2003)

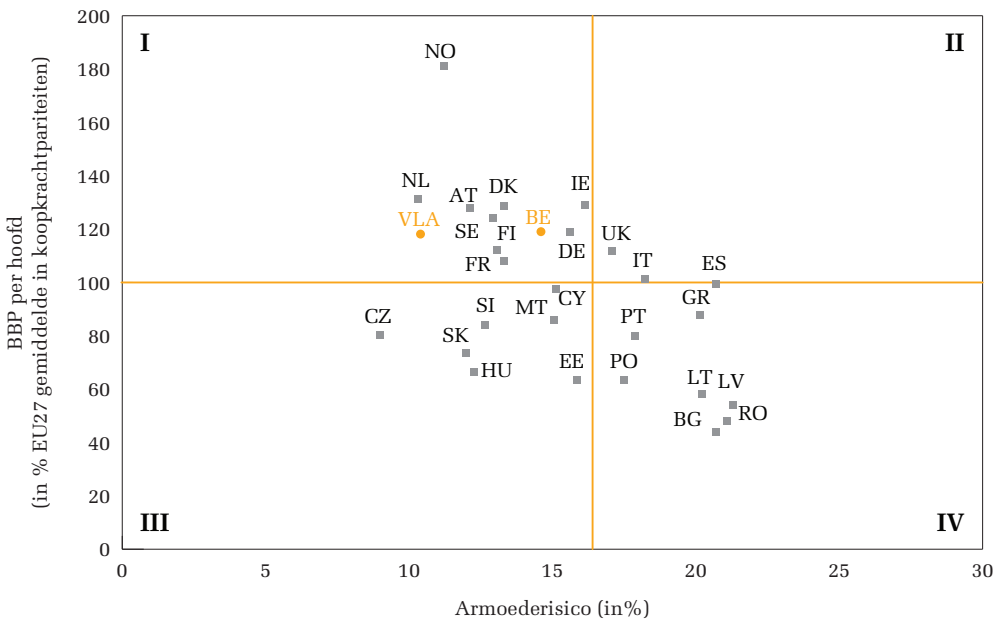
Arbeidsduur	Arbeidsevolutie	Jaar	N	Mediaan	Verschil met T-1 (%)	
Geen veranderingen	Blijft voltijds werken	T-1	414	€ 25.812		
		T	515	€ 18.237	-29,3	
		T+4	476	€ 23.528	-8,8	
	Blijft deeltijds werken en evenveel %	T-1	180	€ 22.042		
		T	221	€ 12.639	-42,7	
		T+4	203	€ 17.166	-22,1	
	Blijft werkzoekend	T-1	53	€ 10.578		
		T	61	€ 7.224	-31,7	
		T+4	61	€ 11.435	+8,1	
	Blijft niet beroepsactief	T-1	62	€ 10.797		
		T	70	€ 6.429	-40,5	
		T+4	67	€ 10.216	-5,4	
	Arbeidsduur verhogen	Blijft in loondienst maar meer %	T-1	341	€ 20.484	
			T	444	€ 12.629	-38,3
			T+4	412	€ 20.334	-0,7
Van werkzoekend naar werkend		T-1	89	€ 14.224		
		T	100	€ 8.025	-43,6	
		T+4	89	€ 15.426	+8,5	
Van niet-beroepsactief naar werkend		T-1	74	€ 13.084		
		T	87	€ 8.202	-37,3	
		T+4	72	€ 15.263	+16,7	
Arbeidsduur verlagen		Blijft in loondienst maar minder %	T-1	234	€ 21.529	
			T	280	€ 13.565	-37,0
			T+4	244	€ 17.750	-17,6
		Van werkend naar werkzoekend	T-1	61	€ 16.618	
			T	75	€ 8.573	-48,4
			T+4	78	€ 11.941	-28,1
	Van werkend naar niet-beroepsactief	T-1	58	€ 16.189		
		T	69	€ 7.810	-51,8	
		T+4	62	€ 9.940	-38,6	

Bron: Datawarehouse 'arbeidsmarkt en sociale bescherming', Kruispuntbank Sociale Zekerheid, eigen bewerking.

3.5. Vlaanderen in vergelijkend perspectief

In dit deel gaan we na hoe de Vlaamse situatie zich verhoudt tot de andere Europese landen. Daarbij focussen we op de zogenaamde kopgroepelanden (Cantillon e.a., 2007). In figuur 6 worden de landen van de EU (+ Noorwegen) geplote in functie van hun algemene welvaartspeil (BBP per hoofd, verticale as) en de verdeling van de beschikbare inkomens (armoederisico, horizontale as). De 4 kwadranten (I, II, III, en IV) onderscheiden 4 groepen van landen. In kwadrant IV vinden we de arme landen (een laag BBP per hoofd) met een ongelijke verdeling van de welvaart (een hoog armoederisico). Kwadrant III groepeert de landen die relatief arm zijn, maar dat combineren met een meer egalitaire verdeling van de rijkdom. Kwadrant II omvat rijke landen die echter een hoger dan gemiddeld armoederisico kennen. In kwadrant I ten slotte, vinden we de Europese kopgroepelanden (Nederland, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Denemarken, Zweden, Noorwegen en Finland), samen met België (en Vlaanderen). Die landen combineren een hoog niveau van welvaart met een relatief laag niveau van armoede. Daarnaast zijn ze in economisch en sociaal opzicht vergelijkbaar met België en Vlaanderen en kunnen bijgevolg tot lering strekken.

FIGUUR 6. Relatief BBP per hoofd (in % van het EU27 gemiddelde in koopkrachtpariteiten) en armoederisico, EU27^a + Noorwegen en Vlaams Gewest, 2010

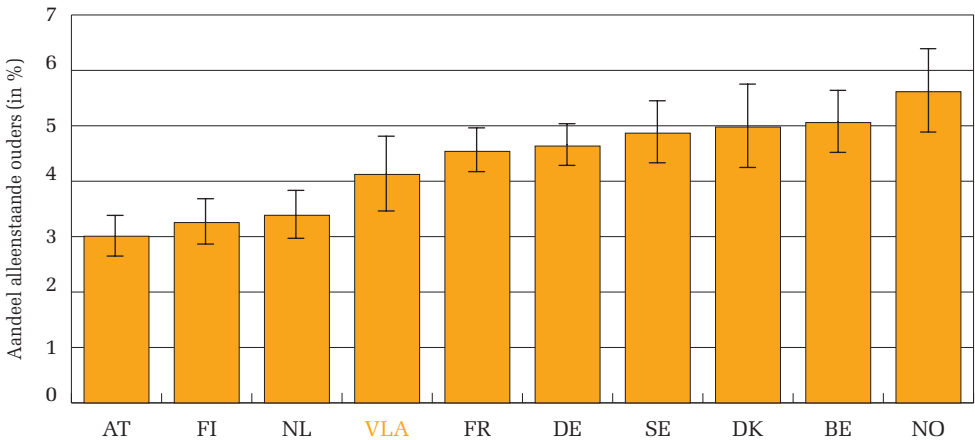


^a Luxemburg heeft een BBP per capita van 267 ten opzichte van het EU-gemiddelde en valt buiten de figuur. De positie van Vlaanderen is aangeduid ter illustratie met het armoederisico op basis van de Belgische armoedegrens.

Bron: EUROSTAT.

In figuur 7 tonen we het aandeel van de alleenstaande ouders in de gehele bevolking voor Vlaanderen en België en de kopgroeplanden. We zien dat in Vlaanderen ongeveer 4% van de bevolking op actieve leeftijd in een eenoudergezin leeft. Oostenrijk, Finland en Nederland laten het laagste aandeel van de kopgroeplanden noteren (ongeveer 3%). Noorwegen kent het hoogste aandeel alleenstaande ouders met ongeveer 5,5%. België neemt samen met Denemarken, Zweden, Duitsland en Frankrijk een middenpositie in met een aandeel van ongeveer 5%.

FIGUUR 7. Aandeel alleenstaande ouders in de bevolking op actieve leeftijd (18-64 jaar), Vlaams Gewest en kopgroeplanden, 2010, in %



Bron: EU-SILC, 2011, eigen bewerking.

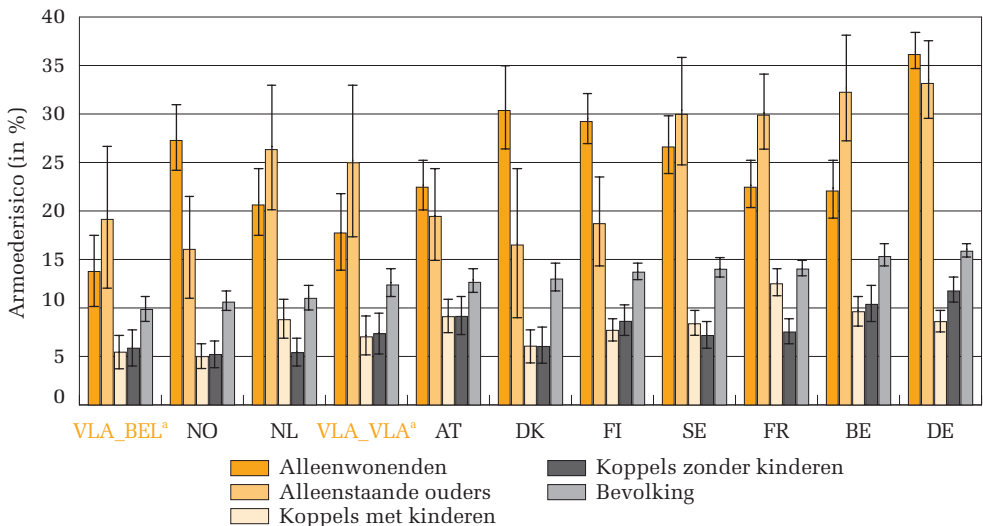
Figuur 8 toont het armoederisico van verschillende gezinstypes voor Vlaanderen, België en de kopgroeplanden.

Een eerste vaststelling is dat het Vlaamse patroon min of meer universeel is: vergeleken met de bevolking op actieve leeftijd kennen alleenwonenden en alleenstaande ouders een bovengemiddeld armoederisico, terwijl individuen die leven in koppelhuishoudens met en zonder kinderen een lager dan gemiddeld armoederisico laten optekenen. Toch zijn de landverschillen erg groot. Alleenstaande ouders in Duitsland, België, Zweden en Frankrijk zijn het slechtst af: zij kennen het hoogste armoederisico van de kopgroeplanden respectievelijk 33%, 32%, 30% en 30%. In België en Frankrijk is het armoederisico van alleenstaande ouders ook significant hoger dan dat van de alleenwonenden. Dat geldt niet voor Denemarken (16%), Finland (19%) en Noorwegen (16%), waar alleenwonenden kwetsbaarder zijn dan alleenstaande ouders. De Nederlandse bevolking tenslotte, kent een van de laagste armoederisico's van alle kopgroeplanden, maar in vergelijking daarmee een relatief hoog risico voor alleenstaande ouders (26%).

Een tweede vaststelling is dat er een significante en positieve correlatie ($r = 0,68$, $p < 0,05$) bestaat tussen het gemiddelde armoederisico van de bevolking en het

armoederisico voor alleenstaande ouders: landen met een hoog armoederisico voor alleenstaande ouders kennen vaak ook een hoog armoederisico voor de rest van de bevolking. Een efficiënte welvaartsstaat (wat het bestrijden van armoede betreft) lijkt dus goed te zijn voor iedereen. Dit patroon werd al eerder vastgesteld in het internationale onderzoek (Brady, 2009). De Vlaamse situatie, gemeten met een Belgische armoedegrens, is zeer gunstig in vergelijking met de kopgroeplanden. Vlaamse alleenstaande ouders hebben een relatief laag armoederisico in vergelijkend perspectief. Wanneer we een Vlaamse armoedegrens hanteren, verwordt Vlaanderen tot een middenmoter in de Europese kopgroep.

FIGUUR 8. Armoederisico naar gezinstype, Vlaams Gewest en kopgroeplanden, 2010, actieve leeftijd (18-64 jaar), in %



^a VLA_BEL = Belgische armoedegrens, VLA_VLA = Vlaamse armoedegrens. Landen zijn gesorteerd volgens armoederisico van de bevolking.

Bron: EU-SILC, 2011, eigen bewerking.

3.6. Evoluties doorheen de tijd

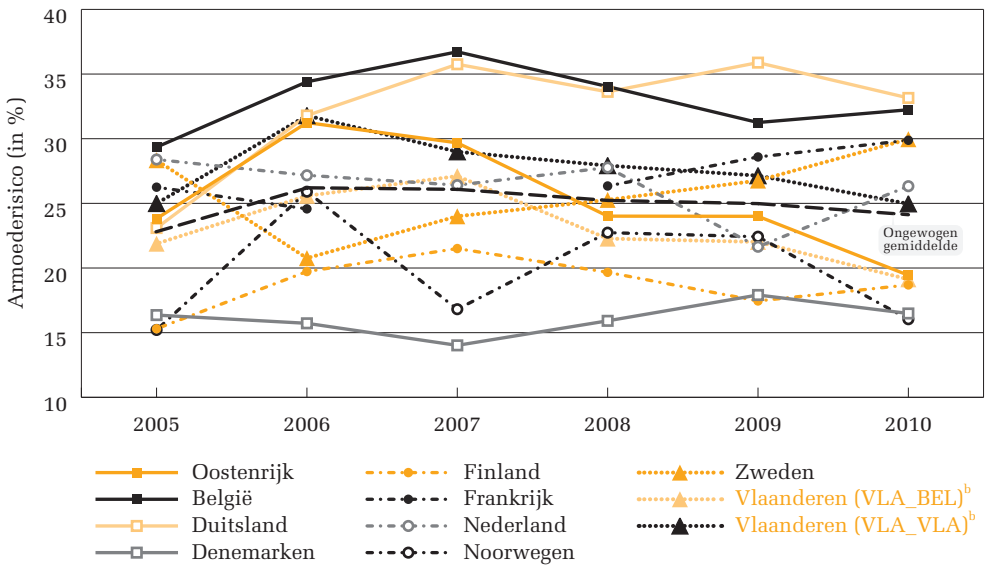
In figuur 9 tonen we de evolutie van het armoederisico voor alleenstaande ouders over de periode 2005-2010, de enige periode waarvoor we over vergelijkbare en betrouwbare armoedecijfers beschikken. Die tijdsspanne laat ons ook toe om de impact van de beginperiode van de crisis te toetsen.

Gemiddeld gesproken blijft het armoederisico van alleenstaande ouders in de kopgroeplanden stabiel in de periode tussen 2005 en 2010. Hoewel de cijfers wat schommelen over verschillende jaren, zijn de verschillen niet significant. Uitzonderingen zijn Duitsland en Noorwegen: in die landen nam het armoederisico in de pre-crisis periode (2005-2008) toe met respectievelijk 11 en 8 procentpunt ($p < 0,05$). Sinds 2008 is het armoederisico van alleenstaande ouders nergens significant toegenomen,

en is het terug afgenomen in Noorwegen (-7 procentpunt; $p < 0,1$). Op het eerste zicht is er geen onmiddellijk effect van de crisis op het armoederisico van alleenstaande ouders in de kopgroeplanden.

Ook voor Vlaanderen is het beeld erg stabiel. Zowel gemeten met een nationale als met een Vlaamse armoedegrens, is het armoederisico van alleenstaande ouders niet significant afgenomen, ook niet in de pre-crisis periode van economische groei en tewerkstellingsgroei.

FIGUUR 9. Armoederisico van alleenstaande ouders, actieve leeftijd (18-64 jaar), Vlaams Gewest en 7 kopgroeplanden en hun ongewogen gemiddelde^a, 2005-2010, in %



^a Gemiddelde = ongewogen gemiddelde over de kopgroeplanden (exclusief Vlaanderen).

^b VLA_VLA = Vlaanderen met een Vlaamse armoedegrens; VLA_BEL = Vlaanderen met een Belgische armoedegrens.

Bron: EU-SILC, 2006-2011, eigen bewerking.

4. De rol van het beleid

4.1. Wat leert het internationaal onderzoek?

Het internationale onderzoek toont aan dat alleenstaande ouders, en vooral alleenstaande moeders, een verhoogd armoederisico kennen (Christopher, 2005; Kilkey, 2000; Misra e.a., 2012). De reden voor het verhoogde armoederisico van alleenstaande ouders is welbekend. Ten eerste hebben ze per definitie maar een inkomen om rond te komen, terwijl in tijden waarin tweeverdienerschap de norm is, een aanvullend inkomen vaak noodzakelijk is om financieel het hoofd boven water te houden (Cantillon e.a., 2003; Mortelmans & Dewilde, 2008). Daarnaast hebben zij het moeilijker om een

inkomen te verwerven uit arbeid omdat zij geen partner hebben om op terug te vallen die (ten dele) de zorg voor de kinderen op zich kan nemen (Kruyfhoofd & Mortelmans, 2011; Lewis, 2006). Wanneer alleenstaande ouders niet tewerkgesteld zijn, wordt hun kwetsbaarheid nog pregnanter. De alleenstaande ouders hebben een uitkering als enige bron van inkomen. Recent onderzoek leert echter dat de werkloosheids- en bijstandsuitkeringen alsook de kinderbijslagen, onvoldoende hoog zijn om er een redelijke levensstandaard mee te onderhouden, ze hebben in de voorbije decennia de loon- en welvaartsontwikkeling vaak niet gevolgd (Marx & Nelson, 2012). Met andere woorden, alleenstaande ouders die niet terechtkunnen op de arbeidsmarkt zijn kwetsbaarder geworden door de uitholling van de inkomensbescherming.

Eenoudergezinnen zijn voornamelijk vrouwen met kinderen en dat zorgt voor een bijkomende kwetsbaarheid voor armoede. Vrouwen kennen over het algemeen nog steeds een minder stabiele arbeidsloopbaan, ook vóór ze aan het hoofd van een eenoudergezin komen te staan, met meer onderbrekingen en deeltijds werk, omwille van de zorg voor hun kinderen, en dat heeft repercussies voor hun arbeidsinkomen (dat gemiddeld lager is dan dat van mannen) en voor de opbouw van sociale rechten. Het is goed gedocumenteerd dat het hebben van kinderen leidt tot een reductie van de arbeidstijd bij moeders, maar niet bij vaders (Uunk e.a., 2005). Het zijn vooral de alleenstaande moeders, en niet de vaders, die niet aan het werk zijn (Geurts, 2006). We zagen ook dat de inkomensterugval na een scheiding veel groter is bij vrouwen dan bij mannen, en dat zij ook vaker dan mannen alleen instaan voor de zorg voor hun kinderen (Raeymaeckers e.a., 2008a, 2008b). Dit bemoeilijkt uiteraard hun potentiële arbeidsmarktdeelname en vergroot hun armoederisico. Daarnaast hebben alleenstaande ouders over het algemeen een meer kwetsbaar arbeidsmarktprofiel.

Uit de analyses bleek dat het armoederisico van alleenstaande moeders niet in alle landen even groot is. Die landenverschillen zijn in hoofdzaak te herleiden tot verschillen in tewerkstelling en in sociale bescherming (Misra e.a., 2007). Een gezinsvriendelijk tewerkstellingsbeleid (betaalbare en toegankelijke kinderopvang, betaald en voldoende ouderschapsverlof, enzovoort) en een goed uitgebouwd stelsel van sociale bescherming (onder meer door middel van inkomenstransfers), maken alleenstaande moeders minder kwetsbaar voor armoede (Kilkey, 2000; Lewis, 2006).

Een activeringsbeleid, voor zover het gezinsvriendelijk is en oog heeft voor de kwaliteit van het werk, kan een belangrijk instrument zijn om het armoederisico van alleenstaande ouders te beperken. Hoewel er geen specifiek onderzoeksmateriaal voorhanden is rond de impact van activering op alleenstaande ouders, weten we wel dat de sleutel tot succes is dat er ook voldoende beschikbare kansen moeten zijn op de arbeidsmarkt. Als er geen passende betrekkingen beschikbaar zijn, of wanneer werkgevers kwetsbare arbeidsmarktprofielen geen kansen bieden, heeft een verscherpte opvolging van werklozen en inactieven weinig zin (Cockx e.a., 2011). We weten ook dat niet elke vorm van tewerkstelling positieve effecten genereert. Instabiele vormen van tewerkstelling, met bijvoorbeeld onregelmatige of onvoorspelbare arbeidsuren kunnen de ontwikkeling van kinderen negatief beïnvloeden en bieden vaak ook geen inkomenszekerheid op langere termijn (Johnson e.a., 2012). Specifiek voor alleenstaande ouders creëren dit soort jobs onvoldoende mogelijkheden om te combineren

met kinderopvang. Niet alleen moeten er dus voldoende jobs beschikbaar zijn, ook de kwaliteit van tewerkstelling is van belang. Gezinsvriendelijke maatregelen schieten echter vaak te kort om alleenstaande ouders vooruit te helpen. De studie van Geurts (2006) bijvoorbeeld, toont aan dat alleenstaande moeders 3 keer minder gebruik maken van loopbaanonderbreking of tijdskrediet in vergelijking met moeders die leven in koppelverband.

Wat de inkomenstransfers betreft, hebben verschillende onderzoekers er al op gewezen dat vooral kinderbijslagen een efficiënt beleidsinstrument kunnen zijn om armoede te bestrijden, in het bijzonder bij alleenstaande moeders (Immervoll e.a., 2001). Daar gaan we straks verder op in. Uit de internationale literatuur komt ook het belang van het onderhoudsgeld of alimentatiegeld (child support) naar voren. Uit oudere analyses blijkt dat in België slechts 40% van de niet-verweduwde alleenstaande ouders alimentatiegeld ontvangt (Skinner e.a., 2007). In Zweden is dat bijna 100% omdat daar het onderhoudsgeld voor de kinderen wordt gegarandeerd door de staat. Een recente enquête van de Koning Boudewijnstichting schat dat bij 1 op de 3 vrouwen met financiële moeilijkheden de oorzaak ervan ligt in het feit dat ze geen of te weinig onderhoudsgeld kregen (Koning Boudewijnstichting, 2010). In België staat de Dienst voor Alimentatievorderingen (DAVO) in voor het bieden van hulp bij het invorderen van niet-betaald onderhoudsgeld enerzijds en het voorzien van voorschotten op het onderhoudsgeld anderzijds. De dienst blijkt echter lang niet iedereen te bereiken, de voorschotten worden gekoppeld aan inkomensgrenzen (die onder de armoedegrens liggen) en de dienst kampt zelf met financiële moeilijkheden (Boelaert, 2008; Vassart, 2011). Het garanderen van het onderhoudsgeld, naar Zweeds voorbeeld, zou dan ook een belangrijke impact kunnen hebben op het armoederisico van alleenstaande ouders, alleenstaande moeders in het bijzonder.

Inkomensbescherming verloopt echter niet alleen via rechtstreekse cash transfers, maar kan ook op een indirecte manier gebeuren via huisvestingsmaatregelen. Een van de grootste uitgavenposten van gezinnen zijn immers de huisvestingskosten (Ozdemir & Ward, 2009). In het bijzonder de uitgaven voor de huur van een woning op de private markt wegen zwaar op het budget van alleenstaande ouders (Storms & Van den Bosch, 2009). Het beleid in België en Vlaanderen was en is echter sterk georiënteerd op het ondersteunen van woningbezit, terwijl alleenstaande ouders veel meer dan de gemiddelde bevolking terechtkomen op de huurmarkt. Een belangrijk beleidsinstrument om huurders met lage inkomens te ondersteunen, is sociale huisvesting. Wanneer alleenstaande ouders kunnen huren in de sociale sector kennen zij inderdaad een aanzienlijke daling van hun maandelijkse, noodzakelijke kosten (Storms & Van den Bosch, 2009). Het belang van de sociale huisvesting in verhouding tot de gehele woningmarkt in Vlaanderen ligt echter sterk onder het Europese gemiddelde: in Vlaanderen wordt slechts 6% van de woningen verhuurd via sociale verhuurkantoren of sociale huisvestingsmaatschappijen, en er zijn lange wachtlijsten. Het contrast met andere landen is groot: in Nederland gaat het om 32%, in Zweden 18%, in Oostenrijk 23%, in Denemarken 19%, in Finland 16%; alleen Duitsland scoort slechter met 5% (CECODHAS Housing Europe, 2011). Wanneer alleenstaande ouders toch op de private markt terechtkomen voor de huur van hun woning, zorgen huursubsidies in heel wat landen (zoals Nederland, Finland, en Frankrijk) voor een

adequate aanvulling van het beschikbare inkomen. In Vlaanderen is dit nauwelijks een onderdeel van het huisvestingsbeleid en gebeurt ondersteuning voor het betalen van de huurkosten vooral via OCMW's (Van Mechelen & Bogaerts, 2008). Een simulatie van de impact van het introduceren van huursubsidies in Vlaanderen, toont dat dit in belangrijke mate zou kunnen bijdragen tot het verminderen van het armoedersico van huurders (Verbist & Vanhille, 2012).

In wat volgt focussen we op 2 beleidsinstrumenten die op beide domeinen een cruciale rol kunnen spelen en waarmee een eigen Vlaams beleid kan worden gevoerd.

4.2. Focus op dienstverlening en uitkeringen in cash

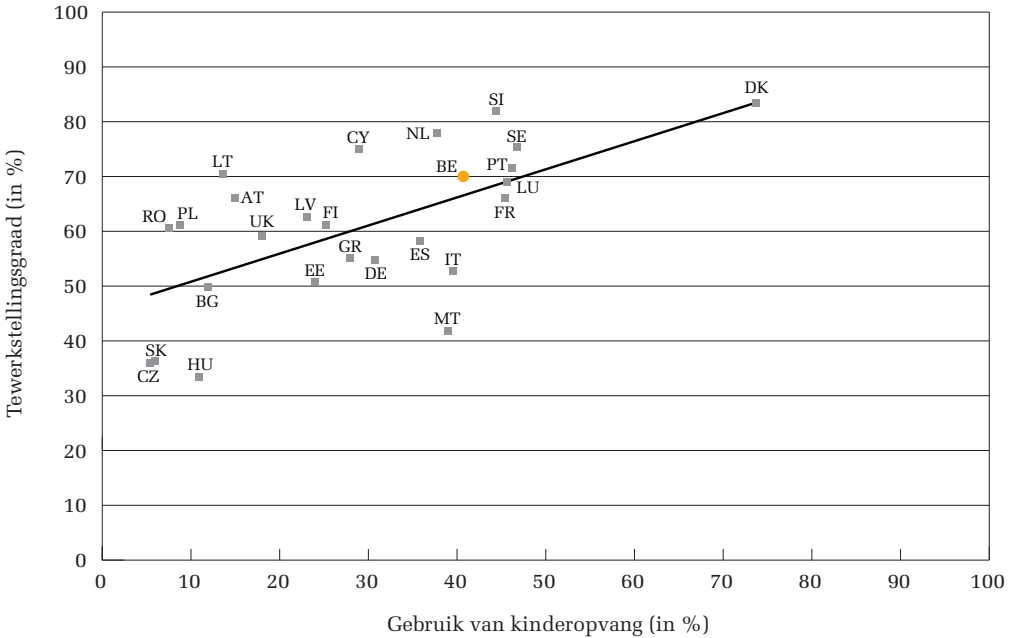
4.2.1. Kinderopvang als sine qua non voor tewerkstelling

In het bestrijden van armoede bij alleenstaande ouders kan kinderopvang een dubbele rol spelen. Enerzijds laat het alleenstaande ouders toe om te werken en dus het beschikbare gezinsinkomen te verhogen. Anderzijds heeft kwaliteitsvolle kinderopvang een positieve impact op de ontwikkeling van kinderen, in het bijzonder van kinderen die opgroeien in een arm gezin.

Kinderopvang kreeg in de loop van de jaren een belangrijke rol toebedeeld op de Europese, nationale en regionale beleidsagenda's als het uitgelezen instrument om een tweeledige doelstelling te behalen, namelijk het afstemmen van werk op gezinsleven voor werkende moeders enerzijds en het verhogen van de arbeidsmarktdeelneming bij de groep niet-werkende moeders anderzijds (Raeymaeckers e.a., 2008a). Verscheidene onderzoeken hebben al aangetoond dat de beschikbaarheid van kinderopvang in geïndustrialiseerde landen inderdaad een sterke determinant van vrouwelijke arbeidsparticipatie blijkt te zijn (Jaumotte, 2003; Van der Lippe & van Dijck, 2002). Vice versa, wanneer opvangvoorzieningen schaars of moeilijk beschikbaar zijn, trekken moeders met jonge kinderen zich vaak deels of volledig terug uit de arbeidsmarkt. Figuur 10 bevestigt dat een hoge deelname van jonge kinderen aan kinderopvang samengaat met een hoge tewerkstellingsgraad van moeders met jonge kinderen ($r = 0,63$, $p < 0,05$).

Er bestaat veel evidentie over de rol die kwaliteitsvolle opvang kan spelen bij de ontwikkeling van kinderen, en dan vooral bij kinderen die in armoede moeten opgroeien (Shonkoff & Phillips, 2000; Sylva e.a., 2004; Van Lancker, 2013). Een stimulerende omgeving draagt bij tot een groter succes in hun latere levenskeuzes in de school en op de arbeidsmarkt. Zo draagt kinderopvang niet alleen bij tot meer tewerkstelling nu, van moeders met jonge kinderen, maar ook tot meer tewerkstelling in de toekomst en draagt het een groot potentieel in zich om de armoedecyclus te doorbreken.

FIGUUR 10. Tewerkstellingsgraad van moeders (20-49 jaar) met een kind jonger dan zes (in %) en kinderopvanggebruik door jonge kinderen (0-2 jaar) (in %), met regressielijn^a, Europese landen, 2010



^a De regressielijn toont het verband tussen gebruik van kinderopvang en tewerkstellingsgraad.

Bron: EU-SILC, 2011 en EUROSTAT, eigen bewerking.

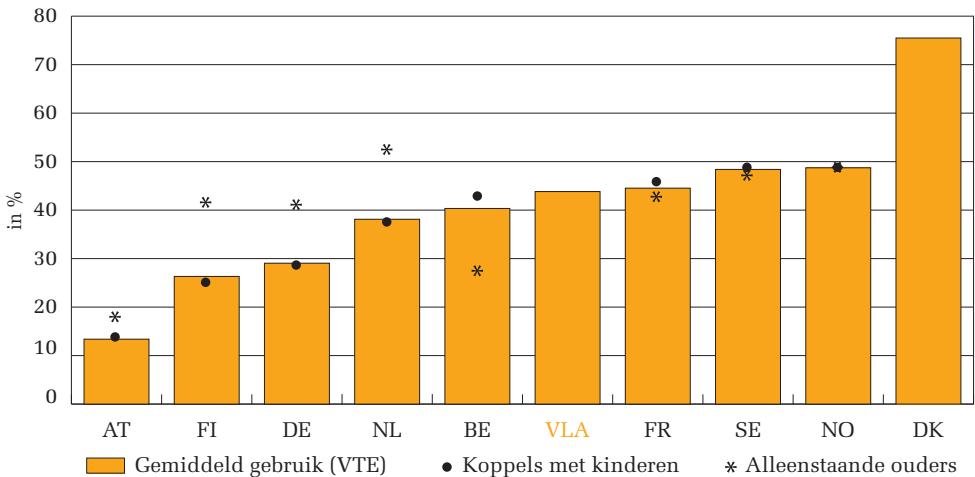
Kinderopvang kan echter maar een efficiënt beleidsinstrument zijn wanneer alleenstaande ouders er ook daadwerkelijk gebruik van kunnen maken. Recent onderzoek suggereert dat het gebruik van kinderopvang zeer ongelijk is verdeeld: in alle Europese landen, met uitzondering van Denemarken en in mindere mate Zweden, maken hogere inkomensgroepen veel meer gebruik van formele kinderopvangvoorzieningen dan lagere inkomensgroepen (Ghysels & Van Lancker, 2011; Van Lancker, 2013). Aangezien we uit eerder onderzoek weten dat alleenstaande ouders en moeders oververtegenwoordigd zijn in de laagste inkomensgroepen (Van Lancker & Ghysels, 2012), zou dat erop kunnen wijzen dat de alleenstaande ouders die het meeste baat zouden hebben bij kinderopvang (zowel vanuit het oogpunt van armoedebestrijding als ontwikkeling van de kinderen), uit de boot vallen.

Op basis van EU-SILC kunnen we deze hypothese toetsen. Figuur 11 toont het gebruik van formele kinderopvang in voltijdse equivalenten (VTE) voor kinderen jonger dan 3 en het verschil in gebruik door koppels en alleenstaande ouders, in de kopgroep landen. Omdat het aantal jonge kinderen dat woont in een eenoudergezin in onze steekproef erg beperkt is, voegen we hier de steekproeven voor de jaren 2009 en 2010 samen⁴. Ook dan laten de data echter nog niet toe om een opsplitsing naar gezinstype te maken voor Vlaanderen en voor Denemarken. België (ongeveer 40%) en

Vlaanderen (ongeveer 44%) bezetten een middenpositie in de Europese kopgroep: in 4 landen maken meer jonge kinderen gebruik van formele opvangvoorzieningen, met Denemarken (75%) als uitschieter. In Oostenrijk, Finland en Duitsland is het gebruik van formele opvang erg laag (minder dan 30% van de 0-2-jarigen). Wat het verschil in gebruik van formele opvang tussen koppels en alleenstaande ouders betreft, zien we dat België het enige land is waar de kloof erg groot is ten nadele van de alleenstaande ouders. Koppels (43%) maken de helft zoveel gebruik van formele kinderopvangvoorzieningen voor hun jonge kinderen als alleenstaande ouders (28%). In Frankrijk, Zweden en Noorwegen is het gebruik tussen beide gezinstypes ongeveer gelijk, terwijl in Nederland, Duitsland en Finland alleenstaande ouders net meer gebruik maken van formele opvangvoorzieningen dan koppels.

Hoewel we op basis van de EU-SILC niet over betrouwbare gegevens beschikken over het gebruik van formele opvang naar gezinstype voor Vlaanderen, is er weinig reden om aan te nemen dat de situatie fundamenteel zou verschillen van het Belgische plaatje. Recent onderzoek voor Vlaanderen bevestigt immers dat alleenstaande ouders minder dan gehuwden of samenwonenden, regelmatig gebruik maken van kinderopvang (Hedebouw & Peetermans, 2009).

FIGUUR 11. Gebruik van formele kinderopvang^a in VTE door jonge kinderen (0-2 jaar), gemiddeld en naar gezinstype, Vlaams Gewest en kopgroepelanden, 2009-2010, in %



^a Gebruik van formele kinderopvangvoorzieningen (onthaalouders en kinderdagverblijven) in een gewone week. VTE = voltijdse equivalenten.

Bron: EU-SILC, 2010 en 2011, eigen bewerking.

Die ongelijkheid heeft te maken met een tekort aan beschikbare opvangplaatsen. In het meest recente jaarverslag van Kind en Gezin wordt het aanbod aan voltijdse voor-schoolse kinderopvangplaatsen (voor kinderen jonger dan 3) geschat op 38,1% (Kind en Gezin, 2012). Een rapport over de zoekstrategieën van ouders in het vinden van een opvangplaats bevestigt dat alleenstaande ouders er veel minder frequent in slagen

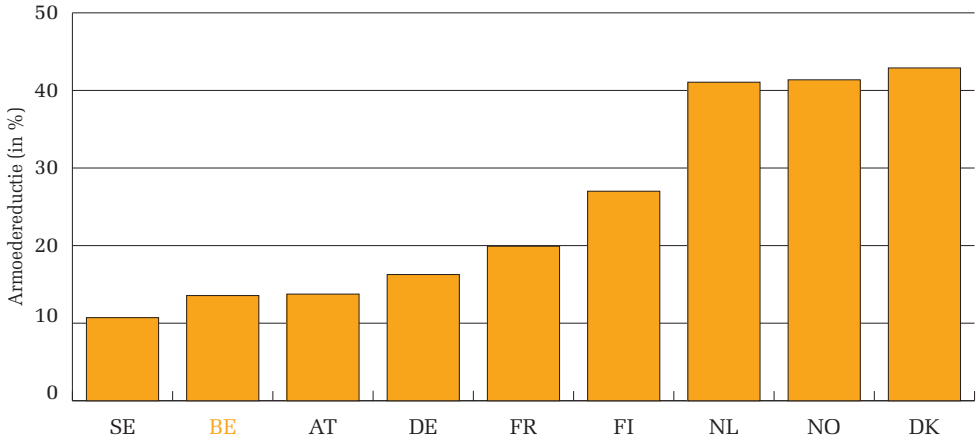
tijdig opvang te vinden (Market Analysis & Synthesis, 2007). Recent onderzoek schat dat het aantal alleenstaande moeders dat gebruik maakt van formele kinderopvang met ongeveer een derde zou kunnen toenemen mits voldoende kinderopvangaanbod (Ghysels & Vercammen, 2012). Ter illustratie: in Zweden, waar er nauwelijks een verschil is tussen het opvanggebruik van eenoudergezinnen en koppels, en waar een plaats in de kinderopvang gegarandeerd is, spendeert men 1,4% van het BBP aan kinderopvangvoorzieningen; voor België gaat het om 0,6% van het BBP (aparte cijfers voor Vlaanderen zijn niet beschikbaar). Recent onderzoek voorspelt echter serieuze terugverdieneffecten voor de overheid. Wanneer men erin zou in slagen om met het kinderopvangaanbod te voldoen aan de vraag, dan overstijgen de baten de kosten omwille van de verhoogde arbeidsmarktdeelname van moeders en dito stijgende inkomsten uit socialezekerheidsbijdragen en inkomstenbelasting (zie Vandellanoot e.a., 2013 voor meer details).

4.2.2. Armoedebestrijding door middel van de kinderbijslag

Kinderbijslag betekent voor veel gezinnen, en in het bijzonder voor alleenstaande moeders, een noodzakelijke aanvulling op het gezinsinkomen. De impact van kinderbijslagen op het armoederisico van alleenstaande moeders verschilt sterk tussen de kopgroepplanden. Figuur 12 toont de doelmatigheid van de kinderbijslagen in het reduceren van armoede bij alleenstaande moeders voor de kopgroepplanden. We berekenen dit door het armoedecijfer te vergelijken vóór en na de toevoeging van kinderbijslagen aan het beschikbare gezinsinkomen. Het verschil tussen beide armoedecijfers is dan de armoedevermindering door kinderbijslagen (de 'impact' van kinderbijslagen). Die impact delen we door het totale bedrag dat wordt gespendeerd aan kinderbijslagen in procent van het BBP. Zo krijgen we een maatstaf van 'armoedereductie per % van het BBP' gespendeerd. We baseren ons op EU-SILC-data voor het jaar 2007, omdat we die verderop zullen koppelen aan administratieve gegevens voor datzelfde jaar. We moeten de resultaten uiteraard met de nodige voorzichtigheid interpreteren, omdat we geen gedragseffecten kunnen meenemen en abstractie maken van het ruimere sociaal beleid (zie Van Lancker e.a., 2012 voor meer informatie). Toch laat het ons toe om verschillende kinderbijslagstelsels met elkaar te vergelijken.

Figuur 12 toont dat Denemarken, Noorwegen en Nederland het meest doelmatige kinderbijslagstelsel kennen. Zij slagen erin om de armoede bij alleenstaande moeders met ongeveer 40% te verminderen per procent van het BBP gespendeerd. België is, samen met Zweden en Oostenrijk, de slechtste leerling van de Europese klas. Finland, Frankrijk en Duitsland vormen de middenmoot.

FIGUUR 12. Armoedereductie door kinderbijslagen per % van het BBP gespendeerd bij alleenstaande moeders, kopgroeplanden, 2007, in %



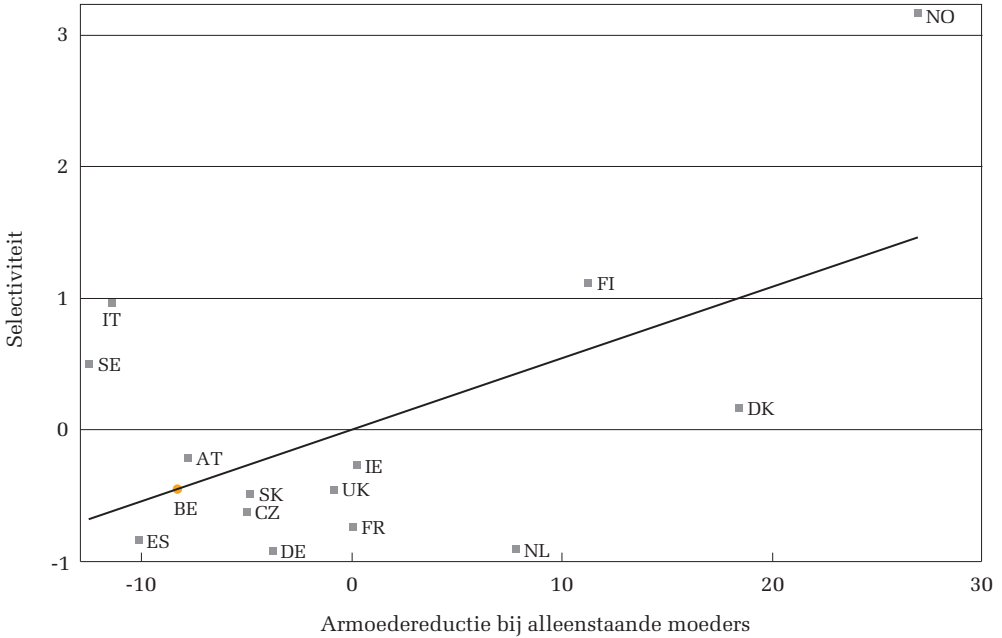
Bron: Van Lancker e.a., 2012.

België besteedt samen met Oostenrijk het meest van alle kopgroeplanden aan kinderbijslagen (respectievelijk 1,7% en 2,1% van het BBP) maar slaagt er duidelijk minder goed in om daarmee de armoede bij alleenstaande moeders te reduceren. Dit heeft te maken met het ontwerp van het Belgische kinderbijslagstelsel. Elk kinderbijslagstelsel kent een balans tussen universaliteit en selectiviteit. Universaliteit gaat over de verdeling van de middelen over alle kinderen, ongeacht het inkomen of de noden van het gezin waarin ze opgroeien, terwijl selectiviteit gaat over de mate waarin de middelen worden gereserveerd voor gezinnen met een laag inkomen of specifieke noden (Van Lancker e.a., 2012). Een universeel kinderbijslagstelsel is eigenlijk gebaseerd op de idee van horizontale herverdeling (van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen), terwijl selectiviteit verticale herverdeling (van gezinnen zonder specifieke noden naar gezinnen met specifieke noden) omhelst. Hoe meer selectiviteit in het systeem, hoe groter de nadruk op verticale herverdeling. Specifiek interesseert ons hier de mate waarin selectiviteit naar alleenstaande moeders in de verschillende kinderbijslagstelsels is ingebouwd.

Figuur 13 toont de samenhang tussen de mate van selectiviteit in het kinderbijslagstelsel naar alleenstaande moeders (een index gebaseerd op administratieve beleidsgegevens, verticale as) en de mate van armoedereductie bij alleenstaande moeders (horizontale as), gecontroleerd voor de totale uitgaven voor kinderbijslagen. De correlatie tussen beide is positief en significant ($r = 0,57$; $p < 0,05$), wat suggereert dat landen die een grote mate van selectiviteit naar alleenstaande moeders hebben ingebouwd in hun kinderbijslagstelsel, zoals Noorwegen, Denemarken en Finland, er veel beter dan anderen in slagen om de armoede bij alleenstaande moeders te reduceren, los van de omvang van het budget. Het is echter wel belangrijk om in het achterhoofd te houden dat het hier gaat om selectiviteit binnen universele systemen (het zogenaamde ‘progressief universalisme’). Systemen die niet universeel zijn en

waarbinnen dus niet elk kind recht heeft op kinderbijslag, zoals in de Zuid-Europese landen, presteren het slechtst met betrekking tot armoedereductie.

FIGUUR 13. Samenhang^a tussen selectiviteit en armoedereductie bij alleenstaande moeders, Europese landen, 2007



^a De lijn toont de partiële correlatie tussen selectiviteit naar alleenstaande moeders en armoedereductie bij alleenstaande moeders, gecontroleerd voor uitgaven voor kinderbijslag. De nul-waardes op beide assen stellen de gemiddeldes voor.

Bron: EU-SILC 2008 en gegevens over de institutionele configuratie van kinderbijslagstelsels in Europa, eigen bewerking.

Kortom, het huidige Belgische systeem van kinderbijslagen is relatief duur maar niet doelmatig in de strijd tegen armoede bij alleenstaande ouders. De reden daarvoor is tweeledig: enerzijds hebben de bedragen van de bijslagen de laatste 30 jaar de stijging van de welvaart niet gevolgd, anderzijds zijn de selectieve componenten in het systeem (de ‘sociale toeslagen’) veel te gering om enige rol van betekenis te kunnen spelen (Cantillon e.a., 2012). Het gewicht van de horizontale solidariteit in het Belgische kinderbijslagstelsel is inderdaad zeer groot, en in vergelijking met veel andere Europese landen zijn de bijkomende bedragen voor specifieke categorieën, zoals alleenstaande ouders of lage inkomensgezinnen, eerder beperkt.

De resultaten van onze analyses suggereren dat landen die selectief inzetten op hogere kinderbijslagen voor alleenstaande moeders binnen een universeel kader, zoals Noorwegen en Denemarken, de beste resultaten laten optekenen. Wat kan Vlaanderen leren van deze best practices?

In tabel 8 presenteren we een zogenaamde ‘policy swap’, een oefening waarbij we op basis van een empirisch microsimulatiemodel het beleid van het ene land incorporeren in het andere land. Dit laat ons toe om een idee te krijgen van de directe gevolgen (de zogenaamde ‘eerste orde effecten’) van een beleidshervorming. Concreet simuleren we de gevolgen voor het armoederisico van verschillende gezinstypes wanneer we het Belgische kinderbijslagstelsel zouden vervangen door de regelgeving van Noorwegen of Denemarken. Hierbij veronderstellen we budgetneutraliteit. Uiteraard moeten ook deze resultaten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden: we veronderstellen immers dat er, buiten de gesimuleerde hervorming van het kinderbijslagstelsel, niets verandert.

We gaan als volgt te werk. Eerst simuleren we voor Vlaanderen het huidige (Belgische) kinderbijslagstelsel en het armoederisico voor verschillende gezinstypes (kolom 1, tabel 8), gebaseerd op inkomensgegevens voor het jaar 2009 (EU-SILC 2010) maar waarbij de bedragen geïndexeerd worden tot 1 februari 2012. Hierbij moet worden aangestipt dat de gesimuleerde armoederisico’s substantieel kunnen verschillen van de reële armoederisico’s; wat ons hier bezig houdt, zijn de verschillen tussen de gesimuleerde systemen: welk stelsel slaagt er het beste in het armoederisico bij alleenstaande ouders te reduceren? Het gesimuleerde budget van het Vlaamse kinderbijslagstelsel bedraagt 3,07 miljard euro. Vervolgens gebruiken we dat budget om de impact van het Deense (kolom 2, tabel 8) of Noorse (kolom 3, tabel 8) kinderbijslagstelsel te simuleren.

TABEL 8. Gesimuleerde armoederisico’s^a voor gezinstypes in Vlaanderen volgens het Belgisch, het Deens en het Noors kinderbijslagstelsel, 2012, in %

	Belgisch kinderbijslagstelsel	Deens kinderbijslagstelsel	Noors kinderbijslagstelsel
Kinderarmoede (-18 jarigen)	9,7	11,0	11,9
Gezinnen met kinderen	8,8	9,4	10,1
met 1 kind	9,3	8,4	8,1
met 2 kinderen	7,4	7,1	7,4
met 3+ kinderen	10,1	13,8	16,7
Alleenstaande ouders	22,8	19,4	16,6
Koppels met kinderen	6,1	7,3	8,4

^a De armoederisico’s zijn gebaseerd op gesimuleerde inkomens en kunnen verschillen van de werkelijke armoederisico’s.

Bron: Mefisto (Decancq e.a., 2011), eigen bewerking.

Het recht op kinderbijslag onder het Belgische kinderbijslagstelsel is niet universeel maar hangt samen met de arbeidspositie van (een van de) ouders. Er bestaan 4 verschillende stelsels die niet alleen hun eigen administratie en financiering kennen, maar waarbinnen ook verschillende modaliteiten qua bedragen en voorwaarden gelden: voor werknemers, ambtenaren en zelfstandigen en sinds 1972 ook de gewaarborgde gezinsbijslag voor gezinnen die niet in een van de 3 eerste categorieën vallen. Binnen elk stelsel wordt voor het bedrag per kind een onderscheid gemaakt tussen de rang (een tweede kind krijgt meer dan het eerste, een derde meer dan het tweede)

en de leeftijd van het kind (0-6 jaar, 6-12 jaar, 12-18 jaar en 18-25 jaar indien het kind verder studeert). Binnen het werknemersstelsel zijn de basisbedragen 88,5 euro per maand voor het eerste kind, 164 euro voor het tweede kind en 245 euro voor het derde kind in rang. Alleenstaande ouders die gewone kinderbijslag ontvangen, krijgen een toeslag als hun inkomen niet meer dan een bepaald grensbedrag per maand bedraagt. Als alleenstaande ouders in aanmerking komen voor een sociale toeslag, krijgen ze voor het eerste kind 45,06 euro, voor het tweede kind 27,39 euro, en vanaf het derde kind 22,52 euro extra per maand.

In onze gesimuleerde versie van het Noorse kinderbijslagstelsel krijgt elk kind, ongeacht rang of leeftijd, een basisbedrag van 115 euro per maand. Alleenstaande ouders krijgen daar bovenop een bijkomende kinderbijslag van 115 euro per maand. Daarnaast hebben alleenstaande ouders nog eens recht op een ‘infant supplement’ van 78 euro per maand voor kinderen jonger dan 3 jaar, en een ‘transitional benefit’. Deze transitional benefit, waarvan de bedragen verschillen naargelang de leeftijd en de noden van het kind, kan men maximaal 3 jaar krijgen zolang het kind jonger is dan 8 jaar, en is bovendien gekoppeld aan een activeringstraject.

In de gesimuleerde versie van het Deense kinderbijslagstelsel krijgt elk kind, ongeacht rang, een basisbedrag van 60 euro per maand, waar nog een leeftijdstoelage bovenop komt. Die toeslag is het hoogst voor kinderen jonger dan 3 (202 euro), is lager voor kinderen tussen 3 en 6 jaar (160 euro) en het laagst voor kinderen vanaf 6 jaar (126 euro). Alleenstaande ouders krijgen daar bovenop een toeslag van 62 euro per maand.

Kortom, in het Belgische stelsel verschilt het basisbedrag naargelang de rang en de leeftijd van het kind, in het Deense systeem alleen naar de leeftijd van het kind terwijl het Noorse systeem strikt forfaitair is: elk kind krijgt eenzelfde bedrag. In de 3 stelsels wordt er selectief ingezet op alleenstaande ouders, maar die inzet is inkomensgerelateerd en het minst genereus in België, niet gerelateerd aan het inkomen, en genereuzer in Denemarken terwijl het Noorse stelsel de sterkste mate van selectiviteit naar alleenstaande ouders kent. Het is belangrijk om te onthouden dat het Belgische stelsel guller wordt naarmate het gezin groter wordt omwille van de rangtoeslagen; dat is niet zo in het Deense of Noorse stelsel.

Tot welke resultaten leiden deze verschillende stelsels? In tabel 8 zien we dat de hogere toeslagen voor alleenstaande ouders in het Noorse en Deense stelsel tot resultaat leiden. Het armoederisico voor alleenstaande ouders is respectievelijk 27% en 15% lager dan onder het Belgische kinderbijslagstelsel. Ook kleine gezinnen (met 1 kind) doen het beter. We zien echter ook dat het armoederisico voor kinderen en voor grotere gezinnen met 2 of meer kinderen toeneemt onder het Deense of Noorse stelsel. Ook dat is een rechtstreeks gevolg van het beleidsontwerp. Omwille van de lage basisbedragen in het Belgische kinderbijslagstelsel zijn de rangtoeslagen (waarbij het tweede kind meer krijgt dan het eerste, en het derde en volgende kinderen meer dan het tweede) eigenlijk een verdoken manier om de welvaart van grote gezinnen alsnog op peil te houden. Omdat die rangtoeslagen in het Noorse en Deense stelsel niet bestaan, leidt dat indien deze systemen toegepast worden in een Belgische en Vlaamse context onvermijdelijk tot een groter armoederisico bij deze grote gezinnen.

Dergelijke oefening is erg leerzaam en illustreert het belang van een ex ante simulatie van de impact van mogelijke hervormingstrajecten.

Samengevat: vanuit het perspectief van de alleenstaande ouders zijn de Noorse en Deense kinderbijslagstelsels superieur aan het huidige Belgische kinderbijslagstelsel. Wanneer we de Deense en Noorse regelgeving overplanten naar België, zijn de resultaten echter niet voor alle gezinstypes gunstig. We stellen vast dat de ingebouwde selectiviteit naar alleenstaande moeders hun armoederisico sterk doet dalen. Tegelijk zien we dat het armoederisico van grote gezinnen (3 of meer kinderen) toeneemt. De resultaten van onze oefening laten zien dat bij een hervorming van het kinderbijslagstelsel vooral aandacht zal moeten worden besteed aan het versterken van de selectiviteit van het systeem, in het bijzonder aan het versterken van de selectiviteit naar alleenstaande ouders, terwijl de universele basisarchitectuur bewaard blijft.

Slotbeschouwingen

Over het algemeen is de inkomenspositie van alleenstaande moeders in Vlaanderen behoorlijk gunstig in vergelijking met de Europese kopgroep landen waarmee we in deze bijdrage hebben vergeleken. Het armoederisico van alleenstaande ouders is relatief beperkt in vergelijkend perspectief en hun armoederisico blijft ook redelijk stabiel. Dat neemt echter niet weg dat ook in Vlaanderen alleenstaande ouders een bovengemiddeld armoederisico kennen. Bovendien is er een belangrijke genderdimensie in het spel: vrouwen staan niet alleen vaker aan het hoofd van een eenoudergezin, ze hebben ook – meer dan alleenstaande vaders – te maken met een grotere financiële terugval nadat ze alleen komen te staan door scheiding of verweduwing. Hierbij is de vaststelling van belang dat het herstel van die terugval vaak moeizaam gaat, en sterk afhangt van het feit of vrouwen opnieuw samenwonen met een nieuwe partner.

Een andere manier om een gunstige inkomenspositie te behouden en de financiële terugval te beperken is door meer te gaan werken. Alleenstaande moeders die niet of weinig werken, bevinden zich immers in de meest preciaire situatie. Alleenstaande ouders cumuleren echter een aantal kenmerken die hun kansen op de arbeidsmarkt verminderen: ze zijn vaker lager geschoold, vaker van niet-EU herkomst en het gros behoort tot de leeftijdscategorie tussen 25 en 54 jaar, waarin de combinatie arbeid en gezin erg zwaar is. Het combineren van (voltijds) werk met de zorg voor kinderen is enkel mogelijk indien alleenstaande ouders de weg vinden naar kinderopvang, maar dat blijkt in Vlaanderen slechts moeizaam te verlopen. Daarnaast blijkt de kinderbijslag, als belangrijke aanvulling op het gezinsinkomen, in België onvoldoende doelmatig te worden ingezet. De combinatie van al deze factoren zorgt voor een duidelijk en significant verhoogd armoederisico.

Welke lessen kunnen we trekken uit onze analyses en resultaten? Om het armoederisico van alleenstaande ouders te verminderen, moet een tweesparentraject gevolgd worden, waarbij simultaan wordt ingezet op tewerkstelling en inkomensbescherming. In het kader van de zesde staatshervorming wordt de bevoegdheid en het budget voor

de kinderbijslagen en activering integraal overgeheveld naar de regio's. Samen met de al bestaande bevoegdheden rond kinderopvang en de nieuwe bevoegdheden aangaande wonen, kan Vlaanderen dus een eigen beleid voeren zowel op het terrein van de tewerkstelling als dat van de inkomensbescherming, en aldus een sleutelrol spelen in het verbeteren van de preciaire inkomenspositie van alleenstaande moeders.

De Vlaamse overheid moet ten volle inzetten op het vergroten van het aanbod aan kwalitatieve kinderopvang en de toegang ertoe verzekeren voor kansengroepen, waaronder alleenstaande ouders. In het recente Ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters (Vlaams Parlement, 2012) wordt een wettelijk kader geschapen voor een 'recht op kinderopvang' (naar Zweeds model, waar dit al langer bestaat) (Van Lancker & Ghysels, 2012), en wordt de ambitie geformuleerd om voorschoolse kinderopvang te voorzien voor 50% van de kinderen tegen 2016 en om een beschikbaar aanbod te hebben dat voldoet aan de vraag tegen 2020. Het is noodzakelijk dat deze ambitie wordt waargemaakt en dat het uitgezette groeipad wordt gevolgd. De ongelijkheid in toegang tot en gebruik van kinderopvang is immers groot en dat zorgt ervoor dat kinderopvang nu onvoldoende doelmatig wordt ingezet als beleidsinstrument om de ontwikkeling van kinderen te stimuleren en om armoede bij alleenstaande ouders te bestrijden. Er is op het moment van dit schrijven echter nog steeds onduidelijkheid over het totale kostenplaatje van het decreet en de beschikbaarheid van de middelen, en ook de uitvoeringsbesluiten zijn nog niet gekend (Schiettecat, 2013). Kwaliteitsvolle kinderopvang die voor iedereen toegankelijk is, draagt een stevig prijskaartje met zich mee. Dat vergt structurele en volgehouden investeringen. Hierin schuilt een duidelijke eerste les voor Vlaanderen.

De zesde staatshervorming voorziet in de overheveling van de middelen van de kinderbijslagen naar de regio's. Dit kan een momentum zijn om hervormingen door te voeren die alleenstaande ouders ten goede komen en hun armoederisico fors kan doen dalen (wat uiteraard een positieve impact heeft op het kinderarmoedecijfer en het armoederisico tout court). De splitsing van een tak van de sociale zekerheid is echter een onuitgegeven precedent, en de overdracht zal gepaard gaan met heel wat administratieve en technische vraagstukken en moeilijkheden. In eerste instantie zal de Vlaamse overheid de continuïteit van de uitbetalingen aan de gezinnen moeten verzekeren en een aantal keuzes moeten maken met betrekking tot het beheer van de beschikbare middelen (Cantillon, 2012; Cantillon e.a., 2012). Dat neemt echter niet weg dat Vlaamse beleidsmakers nu al moeten nadenken over hoe het Vlaamse kinderbijslagstelsel er in de toekomst uit zal zien. Gegeven de budgettaire beperkingen zal een hervorming meer selectiviteit in het universele raamwerk moeten inbouwen, in het bijzonder meer middelen moeten voorzien om de bijkomende bedragen voor lage inkomensgezinnen en/of alleenstaande moeders op te trekken. De selectiviteit binnen het systeem van de kinderbijslagen versterken, houdt ook in dat men geen middelen moet investeren in een universele jaarlijkse kindpremie, waarvan simulaties uitwijzen dat ze een verwaarloosbare impact hebben op armoede, maar dat men de beschikbare middelen efficiënt moet inzetten (Van Mechelen & Vandenbroucke, 2012). Onze analyses wijzen uit dat een hervorming naar Deens of Noors model hierbij tot lering kan strekken, maar dat een ander beleid niet zomaar geïncorporeerd kan worden wars van de eigen sociale context. Een hervorming van de kinderbijslag ten voordele van

alleenstaande ouders moet ook aandacht hebben voor mogelijke neveneffecten en negatieve gevolgen voor andere gezinnen.

Tot slot wijzen we op het belang van huisvesting. Dit is een belangrijke uitgavenpost voor gezinnen met een laag inkomen en alleenstaande ouders. Zij komen voor hun huisvesting immers vaker dan gemiddeld terecht op de private huurmarkt. In veel landen zorgen huursubsidies voor sociale minima die genereuzer zijn dan in België en Vlaanderen. Met de regionalisering van de Woonbonus krijgt Vlaanderen door de zesde staatshervorming ook hier belangrijke beleidshefbomen in handen.

Noten

- ¹ We wensen de Kruispuntbank Sociale Zekerheid, en in het bijzonder Chris Brijs, te bedanken voor de samenwerking.
- ² Voor een (echt)scheiding betekent dit dat de persoon op 31 december 2004 niet meer getrouwd of samenwonend was met de partner van 31 december 2003, maar eventueel wel met een andere partner. Voor een verweuding betekent dit dat de partner overleed in de loop van 2004 en de steekproefpersoon nog in leven was op 31 december 2004.
- ³ In de KSZ-data werden de huishoudinkomens gecorrigeerd voor inflatie (met de index van 4 juni als basis) zodat de inkomens vergelijkbaar zijn over de jaren heen.
- ⁴ Omdat de respondenten van de EU-SILC-enquête een zogenaamd ‘roterend panel’ vormen, waarbij een deel van de respondenten gedurende 4 jaar worden gevolgd, bestaat de kans dat een aantal kinderen dubbel wordt geteld. Sensitiviteitsanalyses tonen echter aan dat de resultaten op basis van de gepoolde data hierdoor niet worden vertekend.

Bibliografie

- Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. & Nolan, B. (2002). *Social indicators: The EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Boeije, H.R. & Nievaard, A.C. (1995). Strategieën en perspectieven van verzorgenden in het verpleeghuis. In: *Tijdschrift voor Sociologie*, 16 (4), 345-361.
- Boelaert, T. (2008). Alimentatie: Tussen theorie en praktijk. Enkele beschouwingen over de tegemoetkoming van de dienst voor alimentatievorderingen. In: Cuypers, D., Mortelmans, D. & Torfs, N. (red.). *Echtscheiding: werkelijk win for life? De sociologische en juridische gevolgen van het echtscheidingsrecht voor risicogroepen*. Brugge: Die Keure, 207-222.
- Brady, D. (2009). *Rich democracies, poor people*. Oxford: Oxford University Press.
- Bulckens, R., Mortelmans, D., Casman, M.T. & Simaÿs, C. (2007). *Families in beweging. Een gezinsbeleid op maat?* Brussel: Editions Luc Pire.
- Cantillon, B. (2012). De zesde staatshervorming: quo vadis sociale zekerheid? *UA/Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq.
- Cantillon, B., Horemans, J., Vandenbroucke, P. & Van Lancker, W. (2011). Inkomen en armoede in Vlaanderen en Europa. In: Noppe, J., Vanderleyden, L. & Callens, M. (red.). *De sociale staat van Vlaanderen 2011*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, 131-163.
- Cantillon, B., Marx, I., Rottiers, S. & Van Rie, T. (2007). Een vergelijking van België binnen de Europese kopgroep: Postremus inter pares. *UA/Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq.

- Cantillon, B., Marx, I. & Van den Bosch, K. (2003). The puzzle of egalitarianism: Relationship between employment, wage inequality, social expenditure and poverty. In: *European Journal of Social Security*, 5 (2), 108-127.
- Cantillon, B., Van Lancker, W., Goedemé, T., Verbist, G. & Salanauskaitė, L. (2012). Kinderbijslagen en armoede: kan de zesde staatshervorming het immobilisme doorbreken? *UA/Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Cantillon, B., Verbist, G. & De Maesschalck, V. (2003). *Sociaal-economische levensomstandigheden van eenoudergezinnen in België*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- CECODHAS Housing Europe (2011). *Housing Europe review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. Brussels: CECODHAS Housing Europe's Observatory.
- Christopher, K. (2005). A 'pauperization of motherhood'? Single motherhood and women's poverty over time. In: *Journal of Poverty*, 9 (3), 1-23.
- Cockx, B., Dejemeppe, M. & Van der Linden, B. (2011). Sneller aan werk dankzij activering van het zoeken? In: *Regards Économiques*, 85, 1-14.
- Corijn, M., Pasteels, I. & Mortelmans, D. (2012). Voorhuwelijk samenwonen en echtscheiding in Vlaanderen. In: *Relaties en Nieuwe Gezinnen*, 2 (5), 1-20.
- de Regt, S., Marynissen, T. & Mortelmans, D. (2010). Omgaan met financiële gevolgen van een relatiebreuk: een latent groeimiddel bij gescheiden en ex-samenwonende vrouwen. In: *Tijdschrift voor Sociologie*, 31 (2), 136-150.
- de Regt, S., Mortelmans, D. & Marynissen, T. (2012). Financial consequences of relationship dissolution: A longitudinal comparison of formerly married and unmarried cohabiting men and women In: *Sociology*, 74 (1), 90-108.
- De Wachter, D. (2013). *Postponement or renouncement? A longitudinal analysis of new patterns of family formation using the 1991 and 2001 census*. Brussel: Vrije Universiteit Brussel & Universiteit Antwerpen.
- Deboosere, P., Mortelmans, D. & Marquet, J. (2011). Gezin: opvattingen over relaties, gezin, gender en familiale solidariteit. In: Abts, K., Dobbelaere, K. & Voyé, L. (red.). *Nieuwe tijden, nieuwe mensen. Belgen over arbeid, gezin, ethiek, religie en politiek*. Leuven: Lannoo Campus, 23-70.
- Decancq, K., Decoster, A., Spiritus, K. & Verbist, G. (2011). Mefisto: Een nieuw microsimulatiemodel voor Vlaanderen. In: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 53 (4), 545-574.
- Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K. & Vanhille, J. (2013). The evolution of poverty in the European Union: Concepts, measurement and data. In: Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (red.). *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.
- Defever, C. & Mortelmans, D. (2011). *De socio-economische positie van vrouwen en mannen na de transitie echtscheiding en verweduwing: een longitudinale studie op de Kruispuntbank Sociale Zekerheid*. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid.
- Geurts, K. (2006). *De arbeidsmarktpositie van alleenstaande ouders. Nieuwe bevindingen uit het datawarehouse arbeidsmarkt en sociale bescherming*. Leuven: Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming.
- Ghysels, J. & Van Lancker, W. (2011). The unequal benefits of activation: An analysis of the social distribution of family policy among families with young children. In: *Journal of European Social Policy*, 21 (5), 472-485.
- Ghysels, J. & Vercammen, K. (2012). The beneficiaries of childcare expansion. *CSB Working Paper*. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- Goedemé, T. (2013). How much confidence can we have in EU-SILC? Complex sample designs and the standard error of the Europe 2020 poverty indicators. In: *Social Indicators Research*, 110 (1), 89-110.
- Goedemé, T., Storms, B. & Van den Bosch, K. (2011). De meting van armoede. In: *Welzijnsgids*, 80, 25-48.

- Hagenaars, A., De Vos, K. & Zaïdi, M.A. (1994). *Poverty statistics in the late 1980s: Research based on micro data*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.
- Hedebouw, G. & Peetermans, A. (2009). *Onderzoek naar het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaamse Gewest in 2009*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Immervoll, H., Sutherland, H. & de Vos, K. (2001). Reducing child poverty in the European Union: The role of child benefits. In: Vlemingcx, K. & Smeeding, T.M. (red.). *Child well-being, child poverty, and child policy in modern nations: What do we know?* Bristol: The Policy Press.
- Jansen, M., Mortelmans, D. & Snoeckx, L. (2009). Repartnering and (re-)employment: Strategies to cope with the economic consequences of partnership dissolution. In: *Journal of marriage and the family*, 71 (December), 1271-1293.
- Jaumotte, F. (2003). Female labour market participation: Past trends and main determinants in OECD countries. *Economics Department Working Paper*. Paris: OECD.
- Johnson, R.C., Kalil, A. & Dunfon, R.E. (2012). Employment patterns of less-skilled workers: Links to children's behavior and academic progress. In: *Demography*, 49 (2), 747-772.
- Kilkey, M. (2000). *Lone mothers between paid work and care*. Aldershot: Ashgate.
- Kind en Gezin (2012). *Jaarverslag Kind en Gezin 2011*. Brussel: Kind en Gezin.
- Koning Boudewijnstichting (2010). *Berekende toekomst?* Brussel: Comeva en Koning Boudewijnstichting.
- Kruyfhoofd, M. & Mortelmans, D. (2011). Gezin en arbeid in je eentje: combinatiestrategieën van alleenstaande moeders en vaders. In: *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 27 (4), 487-506.
- Kruyfhoofd, M., Mortelmans, D. & Torfs, N. (2010). *Solo slim!? Loopbaanstrategieën van alleenstaande ouders*. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid.
- Laurijssen, I. & Glorieux, I. (2010). *Tijdsdruk en de combinatie van arbeid en gezin. Een verkennende analyse op basis van de SONAR-data*. Brussel: TOR, Vrije Universiteit Brussel.
- Lesthaeghe, R. (1995). The second demographic transition in western countries: An interpretation. In: Oppenheim, K.M. & Jensen, A.-M. (red.). *Gender and family change in industrialized countries*. Oxford: Clarendon Press, 17-62.
- Lesthaeghe, R. & Neels, K. (2002). From the first to the second demographic transition: An interpretation of the spatial continuity of demographic innovation in France, Belgium and Switzerland. In: *European Journal of Population*, 18 (4), 325-360.
- Lewis, J.E. (2006). *Children, changing families and welfare states*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lodewijckx, E. (2001). *Alleenstaande moeders en vaders in het Vlaamse Gewest op 31/12/1996*. Geraadpleegd via <http://aps.vlaanderen.be/cbgs/repository/eenouder.pdf>
- Lodewijckx, E. (2004). *Alleenstaande ouders. In detail bekeken*. Geraadpleegd via http://aps.vlaanderen.be/cbgs/repository/EL_Alleenstaande_ouders.pdf
- Lodewijckx, E. (2005). *Kinderen en scheiding van de ouders: de woonsituatie enkele jaren later*. Geraadpleegd via http://aps.vlaanderen.be/cbgs/repository/scheiding_aantallen.pdf
- Lodewijckx, E. (2008). *Veranderende leefvormen in het Vlaamse Gewest, 1990-2007 (en 2011). Een analyse uit het Rijksregister*. SVR-rapport 3. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Lodewijckx, E. (2011). Resultaten van de huishoudensprojecties. In: Willems, P. & Lodewijckx, E. (red.). *SVR-projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaamse steden en gemeenten, 2009-2030*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, 177-208.
- Lodewijckx, E. & Deboosere, P. (2008). *Lipro: Een classificatie van huishoudens. SVR-Technisch rapport, 2*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Manting, D. & Bouman, M. (2006). Short- and long-term economic consequences of the dissolution of marital and consensual unions. The example of the Netherlands. In: *European Sociological Review*, 22 (4), 413-429.

- Market Analysis & Synthesis (2007). *Analyse van het zoekproces van ouders naar een voor-schoolse kinderopvangplaats*. Leuven: Market Analysis & Synthesis.
- Marx, I. & Nelson, K. (red.) (2012). *Minimum income protection in flux*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Misra, J., Moller, S. & Budig, M.J. (2007). Work-family policies and poverty for partnered and single women in Europe and North America. In: *Gender and Society*, 21 (6), 804-827.
- Misra, J., Moller, S., Strader, E. & Wemlinger, E. (2012). Family policies, employment and poverty among partnered and single mothers. In: *Research in Social Stratification and Mobility*, 30 (1), 113-128.
- Mortelmans, D. & Dewilde, C. (2008). De economische gevolgen van echtscheiding: Armoederisico's en copingstrategieën. In: Vranken, J. & e.a. (red.). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2008*. Leuven: Acco, 199-219.
- Mortelmans, D. & Jansen, M. (2010). Income dynamics after divorce: A latent growth model of income change on the European Community Household Panel. In: *Cahiers économiques de Bruxelles/Université libre de Bruxelles*, 53 (1), 85-107.
- Mortelmans, D. & Pasteels, I. (2013). Using register data in the social sciences. In: *SAGE Cases in Methodology*, in druk.
- Mortelmans, D., Pasteels, I., Bracke, P., Matthijs, K., Van Bavel, J. & Van Peer, C. (2011). *Scheiding in Vlaanderen*. Leuven: Acco.
- Mortelmans, D., Snoeckx, L. & Raeymaeckers, P. (2009). Belgium: Economic hardship despite elaborate childcare and leave time programmes. In: Andress, H.-J. & Hummelsheim, D. (red.). *When marriage ends. Economic and social consequences of partnership dissolution*. Cheltenham: Edward Elgar, 78-97.
- Mortelmans, D. & Verheyen, W. (2011). A dyadic view on the post-separation network of single mothers. In: *Qualitative Sociology Review*, 7 (3), 72-96.
- Ozdemir, E. & Ward, T. (2009). *Housing and social inclusion. Research Note No 1*. Brussel: European Commission.
- Pasteels, I., Lodewijckx, E. & Mortelmans, D. (2013). Gezinstransities bij volwassenen. In: Corijn, M. & Van Peer, C. (red.). *Gezinstransities in Vlaanderen*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, in druk.
- Pasteels, I. & Mortelmans, D. (2013). Gescheiden... en dan? Herpartneren in Vlaanderen anno 2010. In: *Relaties en Nieuwe Gezinnen*, 3 (3).
- Raeymaeckers, P., Dewilde, C., Snoeckx, L. & Mortelmans, D. (2008a). Childcare strategies of divorced mothers in Europe: A comparative analysis. In: *European Sociological Review*, 24 (1), 115-131.
- Raeymaeckers, P., Dewilde, C., Snoeckx, L. & Mortelmans, D. (2008b). The influence of formal and informal support systems on the labour supply of divorced mothers. In: *European Societies*, 10 (3), 453-477.
- Schiettecat, T. (2013). Een inventaris van voorschoolse voorzieningen voor gezinnen met kinderen tussen 0 en 3 jaar. *VLAS-Studies*. Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.
- Shonkoff, J.P. & Phillips, D. (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. Washington, DC: National Academy Press.
- Skinner, C., Bradshaw, J. & Davidson, J. (2007). *Child support policy: An international perspective*. DPW research Report No. 405, Leeds: Corporate Document Services.
- Storms, B. & Van den Bosch, K. (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Leuven: Acco.
- Surkyn, J., Willaert, D. & Deboosere, P. (2008). *New household projections for the Flemish Region in Belgium: 2006–2031*. In: 35th CEIES Seminar, Warsaw, Poland.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P. & Siraj-Blatchford, I. (2004). *The effective provision of pre-school education (eppe) project: Final report*. A longitudinal study funded by the dfes 1997-2004. London: Institute of Education.

- Symoens, S. & Bracke, P. (2012). Echtscheiding, conflict en mentale gezondheid: hoe conflict met de ex- en nieuwe partner gerelateerd is aan welzijn na scheiding. In: *Relaties en Nieuwe Gezinnen*, 2 (1), 1-19.
- Uunk, W., Kalmijn, M. & Muffels, R. (2005). The impact of young children on women's labor supply. A reassessment of institutional effects in Europe. In: *Acta Sociologica*, 48 (1), 41-62.
- Valgaeren, E. (2008). *De loopbanen en loopbaankansen van alleenstaande ouders*. Antwerpen – Hasselt: Steunpunt Gelijkekansenbeleid.
- Van de Kaa, D.J. (1994). The second demographic transition revisited: Theories and expectations. In: Beets, H., van den Brekel, H., Cliquet, R., Dooghe, G. & De Jong Gierveld, J. (red.). *Population and family in the low countries 1993: Late fertility and other current issues*. Amsterdam: Swets and Zeitlinger, 81-126.
- Van der Lippe, T. & van Dijk, L. (2002). Comparative research on women's employment. In: *Annual Review of Sociology*, 28, 221-241.
- Van Lancker, W. (2013). Putting the child-centred investment strategy to the test: Evidence for EU27. In: *European Journal of Social Security*, 15 (1), 4-27.
- Van Lancker, W. & Ghysels, J. (2012). Who benefits? The social distribution of subsidized childcare in Sweden and Flanders. In: *Acta Sociologica*, 55 (2), 125-142.
- Van Lancker, W., Ghysels, J. & Cantillon, B. (2012). De impact van kinderbijlagen op het armoederisico van alleenstaande moeders: België in vergelijkend perspectief. In: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 54 (2), 335-362.
- Van Mechelen, N. & Bogaerts, K. (2008). Aanvullende steun in Vlaamse OCMW's. *UA/Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Van Mechelen, N. & Vandenbroucke, P. (2012). Vlaamse sociale bescherming: de premie voor jonge kinderen getoetst. *UA/Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Vandelannoote, D., Vanleenhove, P., Decoster, A., Ghysels, J. & Verbist, G. (2013). Maternal employment: the impact of triple rationing in childcare in Flanders. *UA/Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Vassart, C. (2011). *De dienst voor alimentatievorderingen (DAVO), een instrument voor armoedebestrijding bij vrouwen?* Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Verbist, G. & Vanhille, J. (2012). Een simulatie van huursubsidies voor huishoudens in Vlaanderen. Een verdelingsanalyse. *UA/Berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Verheyen, W. & Mortelmans, D. (2007). *Separated women: Strain or gain?* Paper gepresenteerd op de Dag van de Sociologie (31 mei, Rotterdam).
- Verheyen, W. & Mortelmans, D. (2008). Hoe gaan vrouwen om met de financiële gevolgen van een echtscheiding? Een kwalitatieve kijk op copingstrategieën. In: Cuypers, D., Mortelmans, D. & Torfs, N. (red.). *Echtscheiding: werkelijk win for life? De sociologische en juridische gevolgen van het echtscheidingsrecht voor risicogroepen*. Brugge: Die Keure, 69-98.
- Vlaams Parlement (2012). *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters. Tekst aangenomen door de plenaire vergadering op 28 maart 2012*. Brussel: Vlaams Parlement.

Fit in het hoofd?

De geestelijke gezondheid van de Vlaming onderzocht

Veerle Buffel*, Elien Colman, Rozemarijn Dereuddre, Sarah Missinne, Elise Pattyn, Sara Symoens, Bart Van de Putte, Koen Van der Bracht & Piet Bracke

Inleiding

Wereldwijd is depressie op weg om één van de belangrijkste ziekmakers te worden en algemeen vormen psychische aandoeningen een steeds belangrijker probleem voor de volksgezondheid (Cassano & Fava, 2002). Naast de fysieke gezondheid is de geestelijke gezondheid immers een belangrijk element van algemeen welzijn en levenskwaliteit. Bovendien veroorzaken psychische klachten niet alleen persoonlijk leed, maar hebben ze een belangrijke impact op de directe omgeving, zoals de partner en kinderen, alsook op de gemeenschap, gezien ze een grote economische kost met zich meebrengen. Zo heeft onderzoek (Lerner e.a., 2008) uitgewezen dat psychische klachten een belangrijke oorzaak zijn van absentieïsme en dalende productiviteit op het werk. Daarnaast blijven de totale uitgaven voor psychofarmaca- en mentaal gezondheidszorggebruik in de meeste West-Europese landen stijgen (Cassano & Fava, 2002; Hermans e.a., 2012).

Wat Vlaanderen betreft, zou in 2008 bijna 1 op de 10 Vlamingen (8,2%) met depressieve symptomen gekampt hebben (WIV, 2010). Longitudinaal onderzoek (Wauterickx & Bracke, 2005) stelde vast dat er aan het einde van de 20^{ste} eeuw een toename was van depressie in de Belgische bevolking. Vergrijzing, de oververtegenwoordiging van vrouwen in de oudste leeftijdscategorieën, de toegenomen stress en problemen bij het zoeken van een evenwicht tussen werk en gezin zouden hier oorzaken van kunnen zijn. Daarnaast is het gebruik van psychofarmaca zoals antidepressiva, kalmeermiddelen en psychostimulantia toegenomen in Vlaanderen (Vermeylen e.a., 2010). Er heerst dan ook een zekere bezorgdheid over een mogelijke overconsumptie van psychofarmaca bij bepaalde subpopulaties, zoals ouderen in rusthuizen.

Wanneer we het hebben over de geestelijke gezondheid en over zorg- en psychofarmacagebruik omwille van psychische klachten, kunnen genderverschillen niet genegeerd worden. Algemeen blijken vrouwen en mannen anders te reageren op stress en problemen (Simon, 2002). Vrouwen zullen hun problemen eerder internaliseren en rapporteren bijgevolg meer mentale gezondheidsproblemen, zoals gevoelens van angst en depressie (Piccinelli & Wilkinson, 2000). Mannen zullen hun mentale

* Alle auteurs zijn verbonden aan de onderzoeksgroep Hedera (Health and Demographic Research), Departement Sociologie, UGent. E-mail: veerle.buffel@ugent.be.

gezondheidsproblemen eerder uiten in probleemgedrag, zoals agressie en overmatig alcoholgebruik. In een poging om de controle en macht te herwinnen, gaan ze hun problemen vaker externaliseren (Aneshensel, 1992). Daarenboven geven de meeste studies aan dat vrouwen meer geneigd zijn om medische hulp te zoeken, ongeacht hun gezondheidsstatus (Gouwy e.a., 2008; Koopmans & Lamers, 2006). Gezien het belang van deze genderverschillen, vormen ze de rode draad doorheen deze bijdrage.

Deze bijdrage houdt 4 doelstellingen voor ogen. Een eerste doelstelling is een beschrijving van de actuele situatie en een korte terugblik op de geestelijke gezondheid in Vlaanderen, waarbij Vlaanderen wordt gepositioneerd in een Belgische en Europese context (zie deel 1). Zijn er opmerkelijke verschillen tussen Vlaanderen, Brussel en Wallonië met betrekking tot de prevalentie van mentale gezondheidsproblemen? Hoe verhoudt Vlaanderen zich ten aanzien van een aantal Europese landen? Er wordt in het bijzonder aandacht besteed aan het effect van stigma. Het bestaande stigma rond psychische problemen heeft immers verstrekkende implicaties voor zowel de patiënt als diens directe omgeving. Bovendien kan het ervaren van stigma als een drempel gezien worden om professionele hulp te zoeken bij psychische klachten. Vervolgens wordt getracht inzicht te krijgen in de verschillende determinanten van mentale gezondheidsproblemen en het zorg- en medicatiegebruik (zie deel 2). Daarbij definiëren we enkele risicogroepen die nu en in de toekomst mogelijk bijzonder kwetsbaar zijn voor mentale gezondheidsproblemen, en bijgevolg een uitdaging vormen voor het Vlaamse beleid. Deze eerste doelstelling wordt grondig uitgewerkt omdat er duidelijk nood is aan een samenvattend overzicht van de huidige situatie alsook van de kwetsbare groepen in Vlaanderen.

Een tweede doelstelling bestaat uit het formuleren van enkele mogelijke toekomstscenario's op basis van bestaande data en bevolkingsprojecties (zie deel 3). We trachten na te gaan hoe bepaalde risicogroepen verder zullen evolueren, wat ons toelaat om een schatting te maken van de prevalentie van psychische klachten en zorggebruik in 2025.

Een opsomming van 'good practices' inzake beleidsmaatregelen in het buitenland met het oog op het verbeteren van de mentale gezondheid van de bevolking vormt de derde doelstelling van deze bijdrage. Tot slot – en dit is de vierde doelstelling – gaan we na wat er reeds in Vlaanderen gedaan is en of bovenstaande voorbeelden uit het buitenland toepasbaar zijn in de Vlaamse context. Deze 2 doelstellingen vinden een neerslag in deel 4.

We opteren ervoor om geestelijke gezondheid multidimensionaal te benaderen (Ormel e.a., 1995). Dit impliceert dat een zo breed mogelijk spectrum van mentale gezondheid in beschouwing wordt genomen. Bijgevolg zullen we ons niet tot één indicator beperken en wordt ook de prevalentie en spreiding van mildere vormen van psychische klachten in de algemene bevolking nagegaan. Om onze conclusies te staven, zullen we voornamelijk gebruik maken van data die het toelaten om uitspraken te doen voor de ganse bevolking.

1. Geestelijke gezondheid en zorg- en medicatiegebruik in Vlaanderen

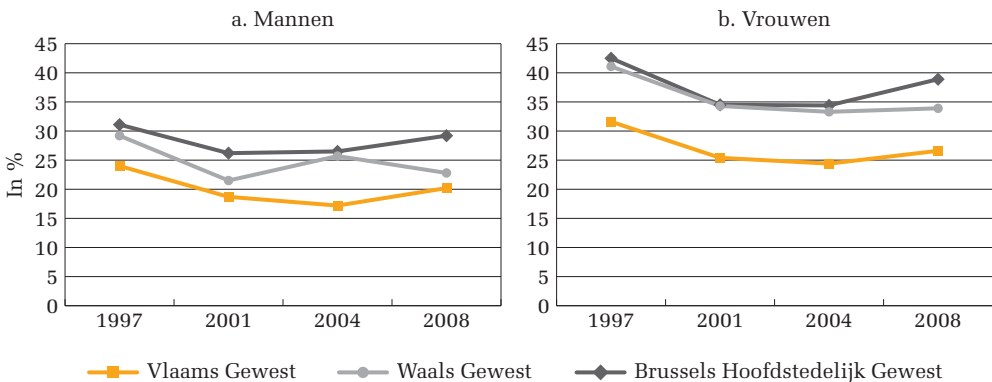
1.1. Evolutie en huidige stand van zaken

1.1.1. Mentale gezondheid en prevalentie van psychische aandoeningen

Zowel de algemene mentale gezondheid als een aantal specifieke, relatief frequent voorkomende indicatoren van de mentale gezondheid, met name depressieve symptomen, angstgevoelens en overmatige alcoholconsumptie, worden onder de loep genomen. Naast cijfers over alle leeftijdscategorieën heen, wordt ook kort ingezoomd op kinderen en jongeren omdat er een sterke continuïteit bestaat van mentale gezondheidsproblemen in de volwassenheid (Fombonne, 1998).

Figuur 1a en 1b toont de evolutie in algemeen psychisch (on)welbevinden (GHQ-12¹). In 2008 geeft ongeveer 1 op de 4 Vlamingen aan te kampen met psychisch onwelbevinden. De gemiddelde evolutie in prevalentie tussen 1997 en 2008² volgt een U-curve. Uitgesplitst naar geslacht en regio vallen 2 trends op. Ten eerste rapporteert een hoger percentage vrouwen psychisch onwelbevinden dan mannen. Dit bevestigt een van de meest consistente resultaten binnen epidemiologisch onderzoek (Bruffaerts e.a., 2004a; Van de Velde e.a., 2010). Ten tweede kent het Vlaamse Gewest, over de 4 meetmomenten heen, de laagste prevalentie voor onwelbevinden.

FIGUUR 1a EN 1b. Prevalentie van psychisch onwelbevinden bij mannen en vrouwen ouder dan 14 jaar, Vlaams Gewest, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1997, 2001, 2004 en 2008, in %

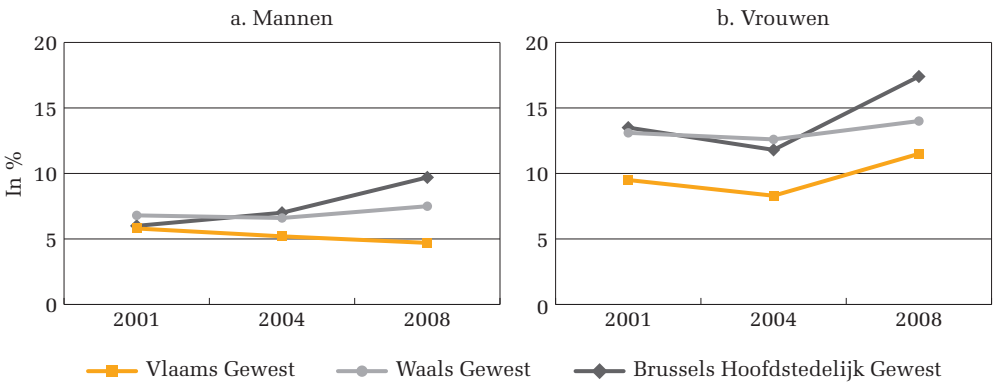


Bron: HIS, 1997, 2001, 2004 en 2008.

De prevalentie van depressieve symptomen (SCL-90-R³) is in het Vlaamse Gewest relatief stabiel. Bovendien zien we gelijkaardige trends als bij psychisch (on)welbevinden: mannen (Vlaams Gewest 2008: 4,7%) en Vlamingen (2008: 8,2%) vormen, over de meetmomenten heen, de groepen met de laagste prevalentie (figuur 2a en 2b).

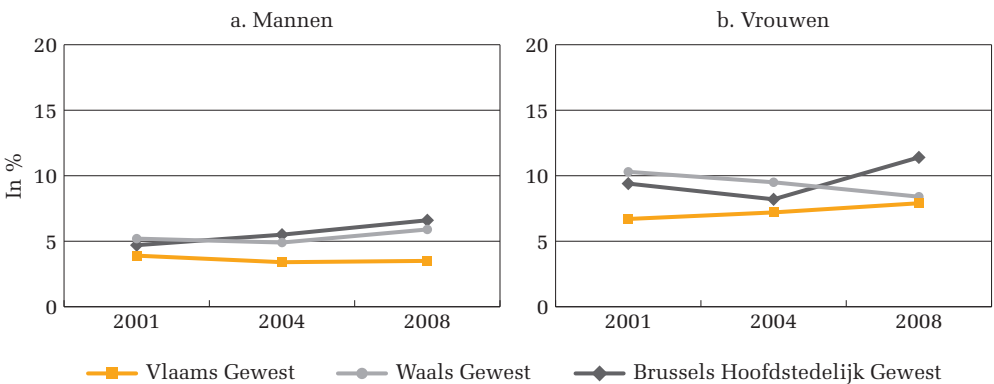
Met uitzondering van deze bij Brusselse en Vlaamse mannen, toont de evolutie een U-curve: een daling tussen 2001 en 2004 wordt gevolgd door een stijging tussen 2004 en 2008. Opvallend is dat zowel de daling als de stijging in alle regio's groter is bij vrouwen dan bij mannen. Longitudinaal onderzoek (1992-1997) bevestigt dat depressie zowel bij mannen als bij vrouwen toeneemt eind 20^{ste} eeuw en dat deze toename sterker is bij vrouwen (Wauterickx & Bracke, 2005).

FIGUUR 2a EN 2b Prevalentie van depressieve symptomen bij mannen en vrouwen ouder dan 14 jaar, Vlaams Gewest, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2001, 2004 en 2008, in %



Bron: HIS, 2001, 2004 en 2008.

FIGUUR 3a EN 3b. Prevalentie van angststoornissen bij mannen en vrouwen ouder dan 14 jaar, Vlaams Gewest, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2001, 2004 en 2008, in %

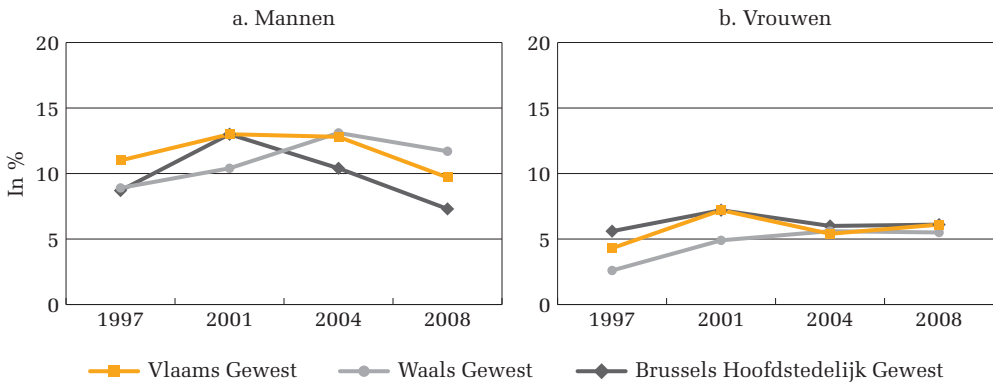


Bron: HIS, 2001, 2004 en 2008.

De prevalentie van angststoornissen (SCL-90-R⁴) ligt over het algemeen een paar procent lager dan deze van depressieve symptomen, maar we bemerken gelijkaardige trends (figuur 3a en 3b). Mannen en Vlamingen kennen een lagere prevalentie van angststoornissen over de tijd dan respectievelijk vrouwen (Vlaams Gewest 2008: 7,9%), Brusselaars (2008: 9,1%) en Walen (2008: 7,2%).

Een ander patroon wordt vastgesteld wanneer we kijken naar de mentale gezondheid op basis van overmatige alcoholconsumptie⁵ (figuur 4a en 4b). Een hoger percentage mannen dan vrouwen consumeert overmatig alcohol. Bij mannen zien we echter een afname tussen 2004 en 2008, terwijl bij vrouwen eerder een heel lichte toename wordt geconstateerd.

FIGUUR 4a EN 4b. Prevalentie van overmatig alcoholgebruik bij mannen en vrouwen ouder dan 14 jaar, Vlaams Gewest, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1997, 2001, 2004 en 2008, in %



Bron: HIS, 1997, 2001, 2004 en 2008.

Steeds meer onderzoek wijst op een toename van psychische problemen bij kinderen en jongeren (Fombonne, 1998; Wauterickx & Bracke, 2005). Bovendien toont onderzoek aan dat er leeftijdscohortevershillen zijn in de frequentie van depressieve symptomen (Brault e.a., 2012). Concreet houdt dit in dat jongeren vandaag gemiddeld gezien hogere scores op vlak van depressie rapporteren dan jongeren vroeger.

Volgens de Gezondheidsenquête (HIS, zie bijlage 1) kampte in het Vlaamse Gewest in 2008 ongeveer 4% (2,1% jongens; 6,2% meisjes) van de jongeren tussen 15 en 24 jaar met depressieve symptomen, het laagste percentage van alle leeftijdsgroepen. Een belangrijke aanvulling op deze resultaten zijn de bevindingen bij thuiswonende kinderen op basis van de data ‘Scheiding in Vlaanderen’ (CES-D8⁶) (Mortelmans e.a., 2011). Volgens deze data is er een prevalentie van 6%. Jongens in intacte gezinnen hebben veruit de laagste prevalentie (0,6%), meisjes in niet-intacte gezinnen de hoogste (10,3%). Bij de interpretatie van deze resultaten moeten we rekening houden met de oververtegenwoordiging van kinderen uit niet-intacte gezinnen in de steekproef.

1.1.2. Zorggebruik vanwege een psychische problematiek en de consumptie van psychofarmaca

De hulpverlening in Vlaanderen is zeer divers georganiseerd, gaande van ambulante behandelingen bij huisartsen, psychiaters en psychologen tot residentiële opnames in psychiatrische afdelingen van algemene ziekenhuizen of in psychiatrische ziekenhuizen. Zoals in de meeste Europese landen, heeft de de-institutionaliseringstrend zich in België doorgezet in de laatste decennia. Het belangrijkste doel is om de re-integratie van personen met psychische problemen in de maatschappij te faciliteren (Hermans e.a., 2012). Artikel 107⁷ van de ziekenhuiswet legt in België de basis voor de vermaatschappelijking van de zorg door middel van het creëren van zorgcircuits en netwerken. Het afbouwen van het aantal psychiatrische ziekenhuisbedden maakt geld beschikbaar voor meer gemeenschapsgerichte initiatieven zoals mobiele teams. Hierdoor tracht men het aantal verplichte opnames te beperken, de duur van ziekenhuisopnames te verkorten en de zorgcontinuïteit te garanderen. Deze mobiele teams, die zowel patiënten met een acute als met een chronische problematiek behandelen, bestaan uit een multidisciplinair team dat hulp verleent in de thuissetting.

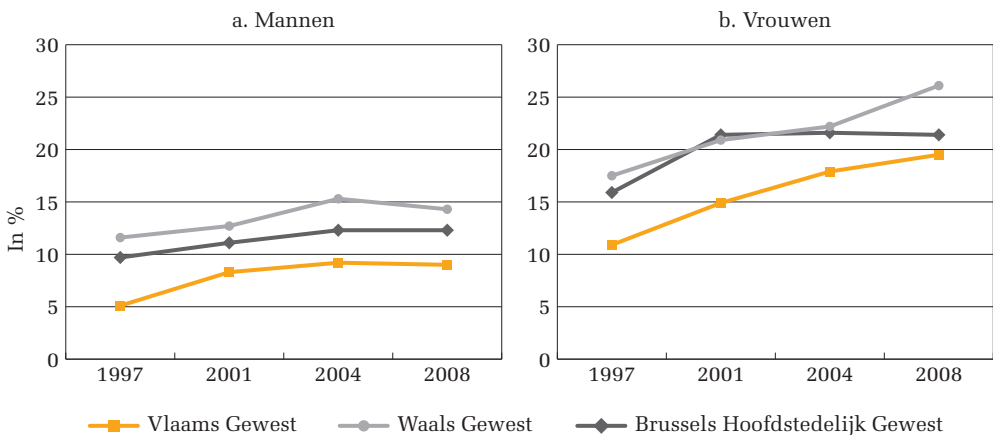
Een belangrijke rol in het implementeren van artikel 107 wordt gespeeld door de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG). Op basis van de gegevens van de Belgische Gezondheidsenquête (HIS, zie bijlage 1), kennen we het aandeel mannen en vrouwen die een CGG contacteerde in het jaar voorafgaand aan het interview. Deze percentages liggen heel laag, tussen 0,4% en 2,0%. Opvallende genderverschillen worden niet geobserveerd. Ook een duidelijke evolutie in de tijd valt niet vast te stellen, wellicht te wijten aan het relatief korte tijdsinterval (2001, 2004 en 2008). Wel stellen we enkele regionale verschillen vast. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest doet men het meest een beroep op een CGG, dan volgt het Vlaamse Gewest en in het Waalse Gewest wordt er het minst een beroep op gedaan.

In België wordt ongeveer 10,2% van het bruto nationaal product gespandeerd aan gezondheidszorg, maar van deze totale uitgaven gaat slechts 6,2% naar de mentale gezondheidszorg (Hermans e.a., 2012). Binnen de mentale gezondheidszorg domineert de toegankelijkheid van medische professionele hulp (Dezetter e.a., 2013). Zo worden momenteel huisartsen en psychiaters grotendeels terugbetaald, maar een consultatie bij een psycholoog wordt nog niet terugbetaald door het RIZIV (Klinisch-psycholoog, 2011). Ook tussen eerste en tweedelijns medische zorg bestaan er verschillen in toegankelijkheid. De structurele drempels van het consulteren van een huisarts zijn lager in vergelijking met deze van het consulteren van een psychiater (Reynders e.a., 2011). Algemeen is de initiële kostprijs van een raadpleging bij een psychiater meer dan driemaal zo hoog als die van een gewone huisartsconsultatie. Ook het remgeld van een psychiaterconsultatie ligt hoger. Het derdebetalerssysteem, ingevoerd voor de economisch zwakkeren, is bovendien enkel van kracht in de eerstelijnszorg. Daarnaast zou het contacteren van een huisarts ook als minder bedreigend en stigmatiserend ervaren worden, waardoor ook de sociaal-cognitieve drempels om een huisarts te contacteren lager zijn (Reynders e.a., 2011).

Bijgevolg zien we dat huisartsen in België een centrale rol innemen binnen het proces van hulpverlening bij psychische problemen. Huisartsen kunnen optreden als vertrouwenspersonen. Hun rol wordt niet louter gereduceerd tot deze van gatekeeper, zoals in Nederland en het Verenigd Koninkrijk het geval is (European Commission, 2004). Onderzoek wijst uit dat huisartsen doorgaans niet zo geneigd zijn om patiënten door te verwijzen. Zij behandelen veel van hun patiënten met psychische klachten zelf, vaak uitsluitend met medicatie (Boffin e.a., 2012). De ESEMeD-studie in 2001-2002 (Bruffaerts e.a., 2004b) bevestigde reeds het belang van de huisarts bij psychische problemen in het Vlaamse Gewest. Van diegenen die hulp zochten omwille van psychische klachten bij een huisarts, kreeg de meerderheid een medicamenteuze behandeling (Bruffaerts e.a., 2004b). Voornamelijk bij laaggeschoolden en personen met een lager inkomen vormt de huisarts het belangrijkste aanspreekpunt (Gouwy e.a., 2008).

De figuur 5a en 5b toont de evolutie van het psychofarmacagebruik (antidepressiva, slaap- en kalmeringsmiddelen) in de verschillende regio's. Het psychofarmacagebruik is bij vrouwen veel hoger dan bij mannen. Daarnaast verschillen ook de regio's sterk van elkaar. De consumptie van psychofarmaca is het hoogst in het Waalse Gewest, daarna volgt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en tot slot het Vlaamse Gewest. De regionale verschillen nemen lichtjes af in de tijd, maar blijven consistent aanwezig. We merken ook een stijgende trend op in het gebruik van psychofarmaca. Andere bronnen duiden eveneens op een toename van psychofarmacagebruik in Vlaanderen (Casteels e.a., 2010) en ook het aantal antidepressiva dat terugbetaald wordt door het RIZIV (Vermeulen e.a., 2010) blijft groeien.

FIGUUR 5a EN 5b. Psychofarmacagebruik (slaapmedicatie, antidepressiva en/of kalmeerders) in de 2 weken voorafgaand aan het interview naar geslacht, Vlaams Gewest, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1997, 2001, 2004 en 2008, in %



Bron: HIS, 1997, 2001, 2004 en 2008.

FIGUUR 6a EN 6b. Medicatiegebruik en/of psychotherapie voor depressie of angststoornis in de 12 maanden voorafgaand aan het interview naar geslacht, Vlaams Gewest, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2008, in %



Bron: HIS, 2008.

De positie van niet-medische hulpverleners (psychologen en psychotherapeuten) is in België nog zeer onduidelijk. Er bestaat immers nog geen officiële erkenning door het RIZIV van het beroep van psychotherapeut. Ook psychotherapie kent nog geen legale kwalificatie, als gevolg van een gebrek aan kwaliteitscriteria (Casteels e.a.,

2010; Hermans e.a., 2012). Om eenvormigheid voor alle Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg te bereiken, kost een consultatie bij een psycholoog of sociaal werker sinds 2013 11 euro per uur als deze zorgverlener verbonden is aan één van de 20 Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg in Vlaanderen (Gezondheid.be, 2012). De wachtlijsten van deze psychologen zijn echter vaak lang en een consultatie bij een psycholoog die geen lid is van een CGG wordt nog steeds niet terugbetaald. De prijs voor een raadpleging bij een zelfstandig werkende psycholoog of psychotherapeut schommelt tussen € 40 en € 50.

Wanneer we de percentages bekijken van de Gezondheidsenquête van het aantal mannen en vrouwen dat het jaar voorafgaand aan het interview een psycholoog of psychotherapeut raadpleegde, zien we dat de genderverschillen hierbij minder zijn uitgesproken dan bij het gebruik van psychofarmaca. In het Vlaamse Gewest is het percentage vrouwen dat een psycholoog of psychotherapeut raadpleegde in 2008 1,7 keer groter dan het percentage mannen; bij psychofarmacagebruik is het percentage vrouwen 2,2 keer groter. Zoals bij de consumptie van psychofarmaca, nemen we ook hier een stijgende trend waar in het Vlaamse Gewest.

Tot dusver werd nog geen rekening gehouden met de mentale gezondheidsstatus. Een groot deel van de regionale en genderverschillen is mogelijks toe te schrijven aan verschillen in zorgbehoefte. Zo stelden we in het bovenstaande deel vast dat er grote gender- en regionale verschillen bestaan in de prevalentie van psychische problemen. In figuur 6a en 6b geven we daarom het zorggebruik mee van mensen met een depressie en/of een angststoornis in 2008. Bij het zorggebruik maken we het onderscheid tussen 2 therapievormen, medicatiegebruik en/of het volgen van psychotherapie. Algemeen is zowel bij mannen als vrouwen met een depressie en/of angststoornis, het percentage dat psychofarmaca gebruikte het hoogst. Zij die kampen met een depressie of angststoornis en daarvoor psychotherapie volgden, gebruiken beduidend minder psychofarmaca. We concluderen dat medicatie in de praktijk nog steeds de bovenhand heeft op psychotherapie.

1.2. Vlaanderen in Europa

1.2.1. Mentale gezondheid van de Vlaming Europees gekaderd

Om de positie van Vlaanderen inzake prevalentie van psychische problemen in kaart te brengen, wordt gebruik gemaakt van de derde ronde van de European Social Survey (ESS, 2006-2007, CES-D8, zie bijlage 1) en de special issues (248 en 345) van de Eurobarometer rond mentaal welzijn (2005-2006 en 2009-2010, MHI-5, zie bijlage 1). Ondanks de verschillende operationalisering van depressieve symptomen, geven de datasets een gelijkaardig beeld weer. Tabel 1⁸ toont dat Vlaanderen gemiddeld gezien het best scoort op vlak van mentale gezondheid in vergelijking met België en haar buurlanden in de periode 2005-2007. In 2010 doet Nederland het echter nog iets beter. In Duitsland wordt het hoogste depressieniveau gemeten.

Opnieuw blijkt dat vrouwen in het algemeen een zwakkere mentale gezondheid rapporteren dan mannen. In alle landen en in beide datasets zijn deze verschillen statistisch significant. Frankrijk toont de grootste discrepantie tussen gemiddelde depressiescores bij mannen en vrouwen.

TABEL 1. Frequentie depressieve symptomen – gemiddelde scores op de CES-D8 schaal en de MHI-5 schaal, Vlaanderen, België en buurlanden, (a) 2006-2007, (b) 2005-2006 en (c) 2009-2010

Land/regio	a. CES-D8 (1-100)			b. MHI-5 (1-100)			c. MHI-5 (1-100)		
	M	V	T	M	V	T	M	V	T
Vlaanderen	19,4	22,8	21,1	20,3	25,2	22,7	20,2	23,1	21,7
België	19,7	25,3	22,7	22,2	27,2	24,7	22,2	25,6	23,9
Duitsland	23,6	27,1	25,3	25,8	29,7	27,8	23,2	25,0	24,1
Nederland	19,6	24,5	22,3	20,5	25,1	22,9	16,6	21,2	19,0
Frankrijk	20,4	26,0	23,4	21,6	28,4	25,1	20,2	25,8	23,3
Groot-Brittannië	22,7	25,7	24,3	22,9	27,8	25,5	21,4	24,3	23,0

Bron: (a) ESS, 2006-2007; (b) Eurobarometer 248, 2005-2006; (c) Eurobarometer 345, 2009-2010.

Tot slot is het relevant om even uit te wijden over cross-nationale verschillen in zelfdoding, gezien mentale gezondheidsproblemen hiervoor een van de belangrijkste risicofactoren vormen (Reynders e.a., 2011). Psychische problemen hebben over het algemeen een negatieve impact op het dagelijkse functioneren en het welbevinden. Daarenboven worden individuen met mentale gezondheidsproblemen vaak geconfronteerd met vooroordelen, stigmatisering of discriminatie. Dit kan aanleiding geven tot suïcidale gedachten en uiteindelijk zelfdoding.

In België is zelfdoding bij mannen tussen 25 en 50 jaar de belangrijkste doodsoorzaak (Hermans e.a., 2012). Per 100.000 inwoners ligt het suïcidecijfer het hoogst bij mannen boven 85 jaar (Reynders e.a., 2011). Suïcidecijfers zijn sterk afhankelijk van de gebruikte meetmethode, maar in vergelijking met andere Europese landen wordt België steevast gekenmerkt door een heel hoog aantal zelfdodingen (Hermans e.a., 2012). Volgens Eurostat (2013) telde België in 2009 17 zelfdodingen per 100.000 inwoners (25,2 voor mannen en 9,2 voor vrouwen) tegenover een Europees gemiddelde van 10,4. Oost-Europa buiten beschouwing gelaten, gaat het om de tweede plaats in de Europese rangschikking na Finland (18,3 per 100.000).

Het is echter van groot belang om op te merken dat verschillen op nationaal niveau niet enkel te wijten zijn aan variatie in prevalentie van mentale gezondheidsproblemen. België heeft immers een gelijkaardige prevalentie als haar buurlanden (zie supra). Een mogelijke factor is het zetten van de stap naar hulp, wat een belangrijke beschermende impact heeft op zelfdodingsintenties. Onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat Vlamingen minder de intentie hebben om hulp te zoeken en ook effectief minder hulp zoeken dan Nederlanders (Reynders e.a., 2011).

1.2.2. Het zorg- en psychofarmacagebruik van de Vlaming Europees gekaderd

In de meeste EU-lidstaten is er een vrij uitgebreide en relatief toegankelijke voorziening van algemene gezondheidszorg. Recentelijk wordt ook steeds meer geïnvesteerd in geestelijke gezondheidszorg en in de kwaliteit en toegankelijkheid ervan. Ondanks de beschikbaarheid van effectieve behandelingen en de groeiende beleidsaandacht, is er nog steeds een grote groep van personen met psychische problemen die geen professionele hulp raadplegen (Lloyd, 2010). Hoewel deze onvervulde behoeften het grootst zijn in lage en middellage inkomenslanden, komt dit ook in hoge inkomenslanden zoals in landen van West- en Noord-Europa bij bepaalde subgroepen nog frequent voor (bijvoorbeeld bij jongvolwassen mannen) (Alonso e.a., 2007; Wang e.a., 2007).

Om het zorggebruik wegens psychische problemen in Vlaanderen te kaderen binnen Europa, baseren wij ons op informatie vervat in de Eurobarometer 345 (2009-2010) en 248 (2005-2006). De meest opmerkelijke bevinding is dat het percentage mannen en vrouwen dat in het ziekenhuis werd opgenomen omwille van een psychische stoornis, beduidend hoger ligt in België (vrouwen 3,7%; mannen 5,7%) en vooral in Vlaanderen (vrouwen 6,1%; mannen 8,4%) in vergelijking met haar buurlanden. Deze cijfers suggereren dat het proces van de-institutionalisering in Vlaanderen blijkbaar nog het minst ver is doorgedreven. Recentere cross-nationale gegevens zijn nodig, om na te gaan of er reeds een inhaalbeweging is gedaan door België en Vlaanderen. Het percentage mannen dat in het ziekenhuis werd opgenomen omwille van psychische klachten ligt in Vlaanderen hoger dan dat van vrouwen. Dit genderverschil doet zich niet voor in onze buurlanden. Recentere cijfers van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid (2010) duiden eerder op een gelijke verdeling tussen mannen en vrouwen bij medisch-psychiatrische opnames in België. De verdeling van opnames naar hoofddiagnose geeft wel duidelijke genderverschillen aan. Mannen worden meer opgenomen met een alcoholafhankelijkheid, een drugsverslaving of schizofrenie, terwijl vrouwen meer worden opgenomen met een depressie, een aanpassings- of een persoonlijkheidsstoornis.

De interlandelijke verschillen zijn minder uitgesproken betreffende het contacteren van een psychiater dan bij het raadplegen van een psycholoog en/of psychotherapeut en het volgen van psychotherapie. Dit is wellicht te wijten aan structurele verschillen zoals het al dan niet (en de mate van) terugbetalen van een consultatie bij een psycholoog. In Nederland zijn de percentages die in 2010 een psycholoog raadpleegden (5,3% vrouwen; 4,6% mannen) en in 2005 psychotherapie volgden (7,5% vrouwen; 5,9% mannen) hoger in vergelijking met de percentages in Vlaanderen. Bij het contacteren van een huisarts omwille van psychische problemen verschillen de percentages van Vlaanderen niet opvallend met deze van onze buurlanden. Het percentage vrouwen dat een huisarts consulteert in België ligt daarentegen wel hoger dan in onze buurlanden. Bij psychofarmacagebruik (2005) springt vooral het consistente genderverschil in het oog. Tot slot is het antidepressivagebruik van vrouwen in 2010 in Vlaanderen (9,6%) wel hoger dan dat van vrouwen in Duitsland (5,3%) en Nederland (7,8%).

TABEL 2. Contacteren huisarts, psycholoog en/of psychiater, psychofarmaca- en antidepressivagebruik, psychotherapie en/of ziekenhuisopname voor mentale gezondheidsproblemen in de 12 maanden voorafgaand aan het interview naar geslacht, Vlaanderen, België en buurlanden, 2009-2010 (en indien niet beschikbaar: data van 2005-2006), in %

Land/regio	Ziekenhuisopname (a)		Psychiater (b)		Psycholoog (b)		Psychotherapie (a)		Psychofarmaca (a)		Anti-depressiva (b)		Huisarts (b)	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Vlaanderen	8,4	6,1	2,0	2,7	1,3	3,8	4,1	3,1	5,1	10,2	3,9	9,6	8,5	13,1
België	5,7	3,7	1,2	2,7	2,3	4,8	3,5	3,7	5,3	10,4	5,9	11,2	10,5	16,0
Duitsland	1,4	1,7	1,1	1,3	1,6	3,8	3,9	4,2	5,5	8,2	3,7	5,3	8,5	9,8
Nederland	0,2	2,2	2,4	2,7	4,6	5,3	5,9	7,5	5,9	9,9	4,0	7,8	8,9	11,3
Frankrijk	1,6	1,5	1,5	1,9	2,3	3,1	3,5	5,6	6,7	11,4	6,8	11,5	11,0	14,5
Groot-Brittannië	1,3	1,9	1,0	1,2	0,7	1,8	2,4	3,1	6,7	10,0	6,7	11,4	7,7	14,9

Bron: (a) Eurobarometer 248, 2005-2006; (b) Eurobarometer 345, 2009-2010.

1.3. Stigma, een drempel tot zorggebruik?

Ondanks de hoge prevalentie blijven psychische klachten in zekere zin taboe. Personen met psychische problemen worden gestigmatiseerd (Hinshaw, 2007). Vaak voorkomende stereotypes over personen met psychische problemen zijn dat ze gevaarlijk zijn of dat ze zelf schuld hebben aan hun situatie. Deze cognities zorgen er op hun beurt voor dat andere mensen angst voelen of geen medelijden hebben met personen met psychische problemen, wat uiteindelijk leidt tot discriminerend gedrag (Rüsh e.a., 2005). De sociale afstand die men verkiest ten opzichte van personen met psychische problemen, is een frequent gebruikte maat van discriminatie. Als we de stigmatiserende attitudes van Belgen vergelijken met deze van Britten en Duitsers, blijkt dat Belgen minder tolerant staan tegenover personen die kampen met depressieve symptomen dan Britten en vooral dan Duitsers. Binnen België zijn er geen significante verschillen tussen de 3 gewesten.

Een sociologische meerwaarde van het stigma-onderzoek is dat het label, dat je opgeplakt krijgt als je psychisch ziek bent, een belangrijke initiator is van stigmatiserende reacties (Link e.a., 1989). Dit label kan niet vermeden worden eens je in behandeling gaat. Maar ook na de behandeling blijft men gelabeld, wat aangeeft dat stigma een persistent fenomeen is (Pattyn & Bracke, 2013; Pattyn e.a., 2013). Veel mensen met psychische problemen zoeken dan ook geen hulp, uit angst voor dat label en de bijbehorende stigmatiserende reacties (Corrigan & Rüsh, 2002). Bij een vergelijking tussen België en enkele buurlanden van stigmatiserende attitudes ten opzichte van personen met depressie die hiervoor in behandeling zijn geweest, rapporteren Belgen meer sociale exclusie van vroegere zorggebruikers dan bijvoorbeeld Duitsers. Vergelijken we de Belgische gewesten onderling, dan blijkt dat Vlamingen minder tolerant zijn ten opzichte van deze groep dan Walen (Stigma in a Global Context, Belgian Mental Health Survey (SGC-BMHS), 2009, zie bijlage 1).

Ook de geestelijke gezondheidszorgsector (GGZ-sector) zelf en haar hulpverleners worden in zekere mate gestigmatiseerd (Verhaeghe & Bracke, 2012). Deze antipsychiatriegevoelens uit zich vooral in het feit dat men vindt dat de GGZ-sector in te sterke mate een beroep doet op medicatie, dat de zorg niet efficiënt is en dat een psychiatrische instelling vergelijkbaar is met een gevangenis. Uit de SGC-BMHS studie blijkt dat 26,5% van de respondenten één van voormelde zaken vermeldt als gevraagd wordt naar hun mening over de zorg die verleend wordt in psychiatrische ziekenhuizen. Maar niet alleen institutionele zorg wordt gestigmatiseerd, ook zorginitiatieven die gelokaliseerd zijn in de gemeenschap krijgen tegenwind. Zo is 1 op de 5 Belgen gekant tegen gemeenschapszorg voor mensen met mentale problemen met als belangrijkste reden dat de risico's voor de omwonenden te groot zijn (Pattyn e.a., 2012).

2. Elke Vlaming even kwetsbaar?

2.1. Risicofactoren voor problemen met de mentale gezondheid

Tal van factoren beïnvloeden de mentale gezondheid. Wegens een gebrek aan longitudinale data, wordt meestal gewerkt met data die verzameld werden op één moment in de tijd (zo ook in deze bijdrage). Door dit cross-sectioneel onderzoeksdesign weten we niet met zekerheid of de associaties causaliteit inhouden omdat er tevens selectie-effecten werkzaam kunnen zijn. Internationale studies die controleren voor selectie-effecten tonen doorgaans aan dat de invloed beperkt is of niet van dien aard is dat ze de richting van de causaliteit in vraag stellen.

Diverse individuele kenmerken worden met mentale gezondheid in verband gebracht. Dat vrouwen hogere depressiescores rapporteren dan mannen, werd al aangehaald (zie supra). Terwijl de sekseratio afneemt met de leeftijd, nemen mentale gezondheidsproblemen vanaf de volwassenheid eerder toe (Wauterickx & Bracke, 2005). Op vlak van leeftijd wordt vaak over een U-curve gesproken (Ferraro & Wilkinson, 2013). Tijdens de jongvolwassenheid worden doorgaans hoge depressiescores opgetekend aangezien deze periode gepaard gaat met een aantal belangrijke levenstransities en weinig ervaring op vlak van coping. De middelbare leeftijd wordt daarentegen gekenmerkt door de laagste scores gezien het verband met maturiteit. Ouderen rapporteren de hoogste scores (zie infra). Toch is de relatie niet zo eenduidig: andere onderzoekers vinden eerder een stijgende of net een dalende trend met de leeftijd (Brault e.a., 2012).

Daarnaast wordt mentale gezondheid in de literatuur steevast met sociaal-economische status en sociale klasse in verband gebracht. Gemiddeld gezien hebben mensen die kampen met mentale gezondheidsproblemen immers een lagere sociaal-economische status (Dohrenwend e.a., 1992). Opleiding heeft een sterk positieve relatie met mentale gezondheid (Muntaner e.a., 2013; Wauterickx & Bracke, 2005). Zowel implicaties daarvan op materieel (onder andere materiële middelen) als immaterieel vlak (onder andere kennis en vaardigheden) oefenen een invloed uit op de gezondheid. Parallel daarmee wordt een hoger inkomen met minder psychische klachten in verband gebracht. De relatie tussen psychisch welzijn en werkstatus is minder eenduidig

(Wauterickx & Bracke, 2005). In het algemeen lijkt tewerkstelling voordelig te zijn, maar conflicterende eisen tussen werk en gezin of hoge werkdruk kunnen ook net het tegenovergestelde effect hebben (zie infra).

Ook gezinsgerelateerde factoren hebben een belangrijke impact. Onderzoek wijst bijvoorbeeld op een gelijkaardige mentale gezondheid binnen koppels (Monden, 2007). Hogere depressiescores bij één partner, zijn vaak gerelateerd met hogere depressiescores bij de andere partner. Daarnaast rapporteren gescheiden en verweeduwe individuen gemiddeld gezien een slechtere mentale gezondheid dan gehuwden (Umberson e.a., 2013; Wauterickx & Bracke, 2005). Hertrouwen heeft in beide gevallen een positieve invloed op mentale gezondheid, hoewel het niveau gemiddeld gezien onder dat van eerstgehuwden blijft (Umberson e.a., 2013). Daarnaast hebben samenwonenden meer psychische klachten dan gehuwden (Soons & Kalmijn, 2009). Deze positieve invloed van gehuwd zijn, wordt doorgaans groter bevonden voor mannen dan voor vrouwen (Umberson e.a., 2013; Wauterickx & Bracke, 2005). Mogelijke verklaringen voor dit voordelige effect van eerstgehuwden zijn meer economische middelen en meer sociale steun van de partner (Umberson e.a., 2013).

Naast individuele en gezinsgerelateerde factoren blijken ook kenmerken van de nabije omgeving en de gemeenschap van belang te zijn. Een grote inkomensongelijkheid, een hoge werkloosheidsgraad en criminaliteit hebben een negatieve invloed op het mentaal welzijn. Deze sociaal-economische kenmerken van de gemeenschap beïnvloeden echter niet alle inwoners op eenzelfde manier of in dezelfde mate. Uit een Belgische studie blijkt dat een hoog werkloosheidscijfer enkel een invloed heeft op depressie bij vrouwen, terwijl het zowel bij mannen als vrouwen de kans op probleemdrinken verhoogt (Van Praag e.a., 2009).

2.2. Wat beïnvloedt het zorggebruik bij mentale gezondheidsproblemen?

Bij het al dan niet zoeken en raadplegen van professionele hulp bij psychische problemen speelt ten eerste de behoefte aan zorg een substantiële rol. Zoals reeds eerder vastgesteld, zijn er ook grote verschillen in zorggebruik naar geslacht. Algemeen doen vrouwen vaker een beroep op professionele zorgverleners omwille van psychische problemen en is hun consumptie van psychofarmaca hoger (Casteels e.a., 2010; Gouwy e.a., 2008). Het genderverschil in het gebruik van mentale gezondheidsdiensten varieert naargelang het type zorgverlening met de grootste verschillen in de eerstelijnszorg. De genderkloof vermindert bij meer gespecialiseerde zorg (Rhodes e.a., 2002). Naast gender, is ook leeftijd van belang. Bij ouderen staat vooral de huisarts centraal. Ouderen zouden meer psychofarmaca gebruiken, terwijl jongere personen eerder een voorkeur hebben voor psychotherapie (Alonso, 2004).

Zoals bij de prevalentie van psychische problemen speelt ook de sociaal-economische achtergrond een rol. De impact van inkomen op zorggebruik is sterk afhankelijk van het type gezondheidszorgsysteem. Vaak wordt vastgesteld dat personen met hoge inkomens meer een beroep doen op gespecialiseerde zorg, terwijl personen met een

lager inkomen frequenter een huisarts contacteren (Alegria e.a., 2000; Gouwy e.a., 2008). Vooral hoogopgeleiden zijn geneigd een beroep te doen op gespecialiseerde zorg, terwijl laagopgeleiden hoger scoren voor huisartsconsultaties (Alonso, 2004; Bijl & Ravelli, 2000; Gouwy e.a., 2008). Er zijn tegenstrijdige bevindingen over de relatie tussen werkstatus en gezondheidszorggebruik. Bepaalde studies geven aan dat werklozen minder kans hebben om professionele hulp in te roepen als ze geconfronteerd worden met depressieve symptomen (Alonso e.a., 2007; Gouwy e.a., 2008), terwijl anderen vaststellen dat er een hoger zorg- en psychofarmaceutiegebruik is onder de inactieven (Bijl & Ravelli, 2000; Cairney & Wade, 2002).

Recentelijk wordt steeds meer aandacht geschonken aan de relatie tussen zorggebruik en familiegerelateerde kenmerken en de aanwezigheid van sociale steun. Gescheiden zijn of deel uitmaken van een niet-intact gezin, is geassocieerd met een hoger zorg- en psychofarmaceutiegebruik (Bracke e.a., 2010; Colman e.a., 2012). Algemeen wijzen de resultaten op een hoger gebruik van gezondheidsdiensten bij alleenstaande ouders, ongeacht de ernst van hun psychische klachten (Bijl & Ravelli, 2000; Cairney & Wade, 2002; Wang, 2004).

De relatie tussen informele steun en het zoeken naar professionele zorg omwille van psychische problemen is complex. Aan de ene kant zou het hebben van veel informele steunrelaties, iemand ervan kunnen weerhouden om professionele hulp te zoeken. Steun zoeken bij familie en vrienden is immers een vaak gebruikte ‘zelfhulpstrategie’ wanneer mensen kampen met emotionele of sociale problemen (Sheffield e.a., 2004). Mensen met weinig informele steunrelaties zouden een professionele hulpverlener ook kunnen raadplegen ter compensatie van hun gebrek aan intieme relaties (Ten Have e.a., 2002). In beide gevallen vindt er een soort van substitutie plaats waarbij informele steun formele steun ‘vervangt’ of omgekeerd. Aan de andere kant kunnen vrienden en familieleden helpen bij het erkennen van psychische problemen en vervolgens bij het zoeken naar de meest geschikte professionele hulp (Carpentier & White, 2002). Volgens deze benadering moet informele steun eerder beschouwd worden als een aanvulling op formele steun dan als de vervanging ervan.

Tot slot mogen ook kenmerken van het nationaal gezondheidszorgsysteem, zoals de beschikbaarheid, de toegankelijkheid en de kwaliteit van mentale gezondheidszorgvoorzieningen niet over het hoofd worden gezien.

2.3. Risicogroepen in het licht

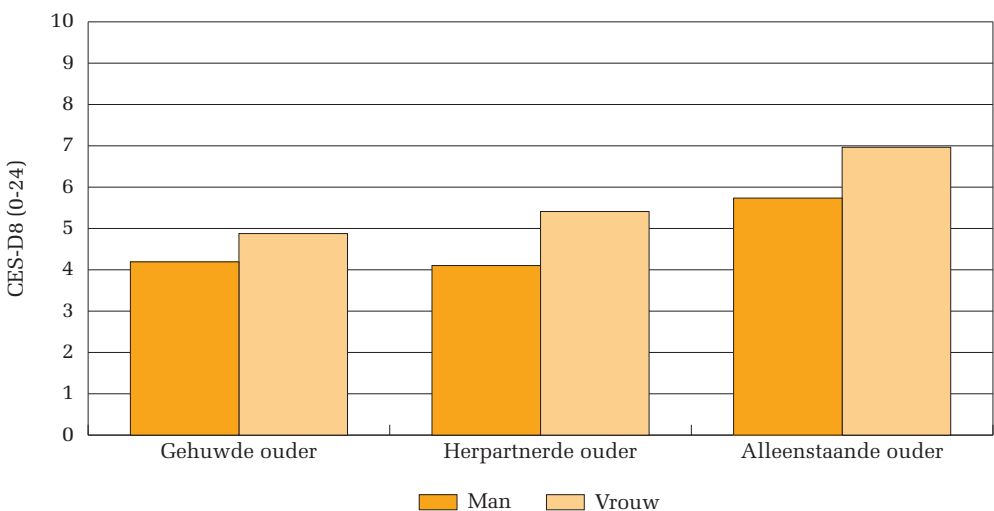
Enkele risicogroepen worden in het bijzonder onder de loep genomen, met name: (1) alleenstaande ouders, (2) ouders in een tweeverdienersgezin, (3) (oudste) ouderen⁹ en (4) migranten. Hieronder wordt de relevantie van elk van deze groepen toegelicht. Een beter inzicht in deze risicogroepen is belangrijk met het oog op een gericht en efficiënter beleid inzake geestelijke gezondheidszorg in Vlaanderen.

2.3.1. Alleenstaande ouders

Individueen worden alleenstaande ouder door tal van factoren: door echtscheiding, overlijden van de partner, of het al dan niet bewust alleen krijgen van een kind (Popay & Jones, 1990). De meerderheid van deze groep zijn vrouwen, bevinden zich in een lagere inkomenscategorie, vaak zonder mogelijkheid om te werken wegens gebrek aan betaalbare kinderopvang of zijn tewerkgesteld in slecht betaalde, lagestatusjobs (Lewis, 2006). Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze groep (en met name alleenstaande moeders) een slechtere algemene en psychische gezondheid vertoont dan de algemene bevolking (Burstrom & Fredlund, 2001). De dubbele verantwoordelijkheid van alleenstaande ouders (moeders) om zowel in inkomen als zorg te voorzien, zet hen onder extreme druk met een verhoogd gevoel van machteloosheid als gevolg. Bovendien kunnen alleenstaande ouders (moeders) niet terugvallen op een vertrouwenspersoon binnen het gezin, die hen sociale en emotionele steun kan bieden. Daarnaast is er ook het stigma geassocieerd met alleenstaand ouderschap (moederschap) (Jayakody & Stauffer, 2000). Onderzoek wijst dan ook uit dat alleenstaande moeders in het bijzonder vaker gebruik maken van professionele hulpverlening (Cairney & Wade, 2002; Wang, 2004). Het is echter niet gekend hoe zich dit vertaalt in het gebruik van psychofarmaca. Bovendien is er weinig geweten over de situatie van nieuwsamengestelde gezinnen en alleenstaande vaders.

In deze bijdrage zoomen we in op de aanwezigheid van depressieve symptomen, contacten met hulpverleners omwille van sociale en emotionele problemen en het psychofarmacagebruik van alleenstaande ouders na scheiding. Daarvoor gebruiken we de gegevens van de survey 'SiV'. We beperken ons tot de (ex-)huwelijken waar

FIGUUR 7. Prevalentie en hevigheid van depressieve gevoelens bij gehuwde, herpartnerde en alleenstaande ouders, naar geslacht, Vlaams Gewest, 2010



Bron: SiV, 2010.

de (ex-)echtgenoten samen kinderen hebben die bij één of beide ouders inwonen. In lijn met de internationale literatuur (Wade & Cairney, 2000; Wade e.a., 2011), vinden we dat ook in het Vlaamse Gewest alleenstaande ouders gemiddeld meer depressieve symptomen (CES-D8 schaal, zie bijlage 1) ervaren dan gehuwde ouders (zie figuur 7).

Ook het professioneel zorggebruik, dit is contact opnemen met een huisarts, psychiater en/of psycholoog, omwille van sociale of emotionele problemen is bij alleenstaande ouders beduidend hoger in vergelijking met gehuwde en herpartnerde ouders. Alleenstaande moeders consumeren gemiddeld ook veel vaker psychofarmaca dan gehuwde moeders en gescheiden moeders met een nieuwe partner.

Hierbij (zie tabel 3) vergelijken we de odds¹⁰ op het contacteren van een professionele hulpverlener omwille van sociale of emotionele problemen van alleenstaande en herpartnerde ouders met de odds op contact bij de gehuwde ouders¹¹. Hieruit blijkt dat alleenstaande gescheiden moeders en vaders meer dan dubbel zo vaak een professionele hulpverlener gecontacteerd hebben in vergelijking met gehuwden. Deze verschillen kunnen maar in beperkte mate worden toegeschreven aan hun grotere behoefte aan hulp of aan achtergrondkenmerken (leeftijd, opleiding, tewerkstelling, equivalent huishoudinkomen). Wanneer die in rekening worden gebracht, blijven er immers substantiële verschillen tussen alleenstaande en gehuwde vaders en moeders bestaan (model 2). Herpartnerde vaders en moeders blijken ook iets vaker een professionele hulpverlener gecontacteerd te hebben dan gehuwde vaders en moeders, maar deze verschillen zijn minder sterk uitgesproken.

TABEL 3. Model 1: Odds ratio's (OR's) voor het effect van partnerstatus (referentiecategorie=gehuwd) op professioneel zorggebruik en psychofarmacagebruik, afzonderlijk voor vaders en moeders. Model 2: odds ratio's (OR's) na controle voor depressieve symptomen, leeftijd, opleiding, equivalent huishoudinkomen, tewerkstelling; Vlaams Gewest, 2010

Ouders	Professioneel zorggebruik				Psychofarmacagebruik			
	Vaders		Moeders		Vaders		Moeders	
	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2
Gehuwd (=ref. cat.)								
Herpartnerd	1,77 **	1,41	1,55	1,39	1,87 **	1,95 ***	1,89 ***	1,76 **
Alleenstaand	2,52 ***	2,03 ***	2,55 ***	2,07 ***	1,67 ***	0,91	3,26 ***	2,09 ***

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Bron: SiV, 2010.

Op eenzelfde manier gaan we te werk om na te gaan of de verschillen in medicijngebruik (slaapmedicatie, kalmeringsmiddelen, antidepressiva en/of psychostimulantia) tussen gehuwde, herpartnerde en alleenstaande ouders al dan niet toe te schrijven zijn aan verschillen in achtergrondkenmerken en de behoefte aan hulp (tabel 3: 2^{de} deel). Hieruit blijkt dat alleenstaande moeders een hogere kans hebben op het consumeren van psychofarmaca in vergelijking met gehuwde en gescheiden moeders met een nieuwe partner, ongeacht hun behoefte aan zorg en sociaal-economische achtergrondkenmerken. Bij mannen daarentegen verschilt het medicijngebruik van alleenstaande

vaders niet significant met dat van gehuwde vaders wanneer we controleren voor depressieve symptomen en enkele achtergrondkenmerken. Herpartnerde vaders hebben wel een hogere kans op psychofarmacagebruik dan gehuwde vaders, ongeacht hun behoefte aan zorg en sociaal-economische determinanten.

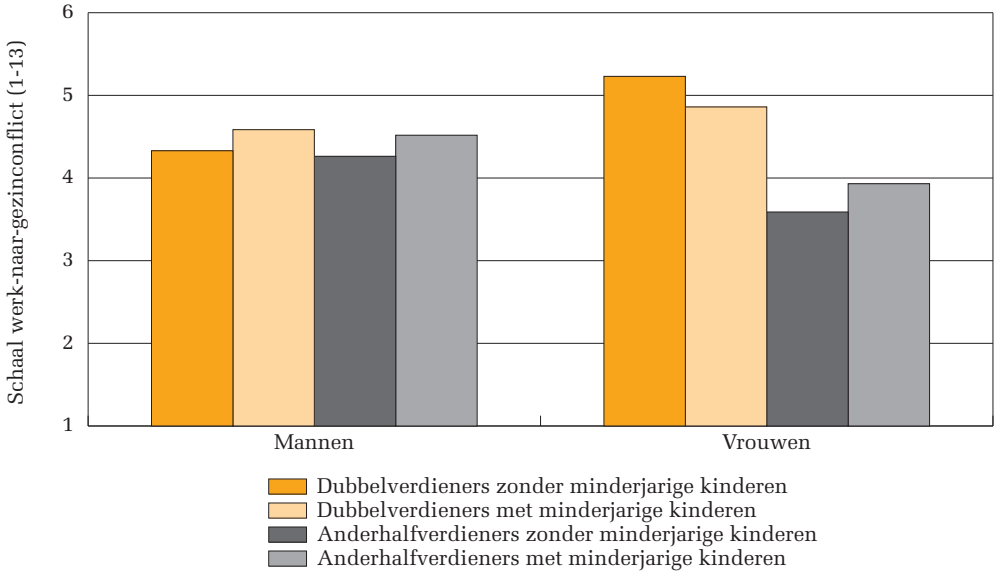
2.3.2. Ouders in een tweeverdienersgezin

In Vlaanderen en in Europa streeft de overheid naar een maximale arbeidsparticipatie van alle leden van de samenleving. Toenemend absentisme op het werk (Ryssaert e.a., 2011) duidt echter vaak op een conflict tussen werk en gezin (Bellavia & Frone, 2005; Symoens & Bracke, 2007). Ondanks het groeiende idee van gendergelijkheid en het wijdverspreide tweeverdienersmodel, zou werk-gezinconflict in het bijzonder van toepassing zijn op vrouwen aangezien zij nog steeds het grootste aandeel in het huishouden en de zorg voor kinderen op zich nemen (Bracke e.a., 2008; Lambrechts e.a., 2003). Een dergelijk werk-gezinconflict, het subjectieve gevoel onmogelijk een oplossing te vinden voor eisen vanuit zowel de werk- als de gezinsrol (Greenhaus & Beutell, 1985), bemoeilijkt effectief handelen, creëert stress en leidt tot verminderde steun en een verhoogde afwezigheid, zowel op het werk als in het gezin (Bellavia & Frone, 2005). Conceptueel kan het werk-gezinconflict onderverdeeld worden in werk-naar-gezinconflict en gezin-naar-werkconflict. Het eerste gaat over problemen die ontstaan wanneer werkaangelegenheden interfereren met het gezinsleven, zoals stress die meegenomen wordt naar huis, of moeten overwerken en zo minder tijd met de kinderen kunnen spenderen. Gezin-naar-werkconflict wordt – omgekeerd – ervaren wanneer gezinsgerelateerde zaken effectief handelen op het werk bemoeilijken, zoals wanneer men piekert over de relatie met de partner, of wanneer men vaak thuis moet blijven vanwege een ziek familielid. Werk-gezinconflict is voornamelijk bij jongvolwassenen een hot topic, aangezien voor hen het uitbouwen van een carrière dikwijls samenvalt met het starten van een gezin. Maar in hoeverre verschilt de ervaring van werk-naar-gezin en gezin-naar-werkconflict in jonge tweeverdienersgezinnen tussen mannen en vrouwen? En hoe sterk is de invloed van het al dan niet kiezen voor deeltijds werk en de aanwezigheid van minderjarige kinderen?

Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de data van het onderzoek ‘Relaties in Vlaanderen’ (RiV, zie bijlage 1). Dat het kostwinnersmodel definitief in verval is, blijkt uit het feit dat 92% van de ondervraagde vrouwen een betaalde job heeft. Bij mannen is dit 97%. Zelfs in 81% van de koppels waarin beide partners actief zijn op de arbeidsmarkt, werken beide partners voltijds (dubbelverdieners). Indien een van beide partners half- of deeltijds werkt (anderhalfverdieners) is het in 9 op de 10 gevallen de vrouw die minder werkt¹². In lijn met eerder onderzoek (Frone e.a., 1992) rapporteren zowel mannen als vrouwen doorgaans meer problemen van werk-naar-gezinconflict dan problemen van gezin-naar-werkconflict.

Voornamelijk voor vrouwen lijkt een anderhalfverdienersgezin voordelen te bieden: vrouwen die halftijds werken, rapporteren immers significant minder werk-naar-gezinconflict dan voltijds werkende vrouwen. Figuur 8 geeft de scores weer voor mannen en vrouwen in tweeverdieners- versus anderhalfverdienersgezinnen, opgesplitst

FIGUUR 8. Gemiddelde scores voor werk-naar-gezinconflict gecontroleerd voor leeftijd en inkomen naar type tweeverdienersgezin (dubbelverdieners versus anderhalfverdieners met een halftijds werkende vrouw) en aanwezigheid van minderjarige kinderen, Vlaams Gewest, 2010

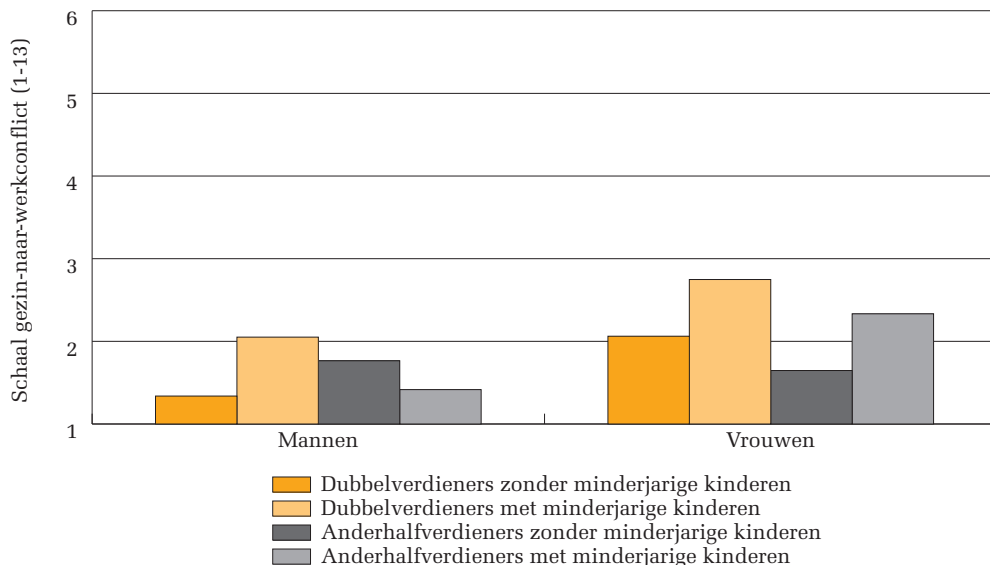


Bron: RiV, 2010.

naar de al dan niet aanwezigheid van kinderen. Daaruit blijkt tevens dat mannen niet minder werk-gezinconflict ervaren wanneer hun vrouw halftijds werkt. Toch lijkt er sprake te zijn van enige trade-off, aangezien vrouwen die halftijds actief zijn op de arbeidsmarkt doorgaans wat minder tevreden zijn met hun leven dan voltijds actieve vrouwen, een verschil dat niet verklaard kan worden door verschillen in de grootte van het huishoudelijk inkomen, of doordat zij vaker voor kinderen moeten zorgen dan voltijds actieve vrouwen (niet weergegeven).

Hoewel kinderen ook een deel van de taken binnen het gezin op zich kunnen nemen, betekenen minderjarige kinderen dikwijls een extra uitdaging voor de combinatie werk-gezin. Voornamelijk vrouwen rapporteren significant meer problemen van gezin-naar-werkconflict wanneer er minderjarige kinderen in het huishouden aanwezig zijn, ook indien zij halftijds werken (figuur 9). Voor mannen is de invloed van de aanwezigheid van minderjarige kinderen op gezin-naar-werkconflict vergelijkbaar, maar enkel bij dubbelverdieners. Vrouwen kiezen met andere woorden voornamelijk voor halftijds werk om de zorg voor de kinderen op zich te nemen en zo ook hun partners te ontlasten. Dat blijkt ook uit het feit dat eens er kinderen zijn, er meer dan dubbel zo veel vrouwen overschakelen naar deeltijds werken (30% tegenover 13,5% in koppels zonder kinderen, niet weergegeven).

FIGUUR 9. Gemiddelde scores voor gezin-naar-werkconflict gecontroleerd voor leeftijd en inkomen naar type tweeverdienersgezin (dubbelverdieners versus anderhalfverdieners met een halftijds werkende vrouw) en aanwezigheid van minderjarige kinderen, Vlaams Gewest, 2010



Bron: RiV, 2010.

Ten slotte bevestigen de data dat ook in het Vlaamse Gewest combinatiestress in belangrijke mate relateert aan het welbevinden van jonge tweeverdieners: mannen en vrouwen die veel werk-naar-gezinconflict ervaren, kampen doorgaans met meer depressieve gevoelens en een lagere levenstevredenheid (tabel 4). Evenzo relateren problemen van gezin-naar-werkconflict aan meer depressieve gevoelens (bij mannen en vrouwen) en een verminderde levenstevredenheid (enkel bij mannen).

TABEL 4. Samenhang tussen werk-gezinconflict en gevoelens van depressiviteit, respectievelijk levenstevredenheid bij mannen en vrouwen in tweeverdienersgezinnen, gecontroleerd voor leeftijd, inkomen, de aanwezigheid van minderjarige kinderen en werkregime vrouw, Vlaams Gewest, 2010

Conflict	Depressieve gevoelens				Levenstevredenheid			
	Mannen		Vrouwen		Mannen		Vrouwen	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
Werk-naar-gezin	0,19	0,22 ***	0,27	0,26 ***	-0,07	-0,20 ***	-0,09	-0,22 ***
Gezin-naar-werk	0,39	0,22 ***	0,29	0,15 ***	-0,13	-0,17 ***	-0,04	-0,05

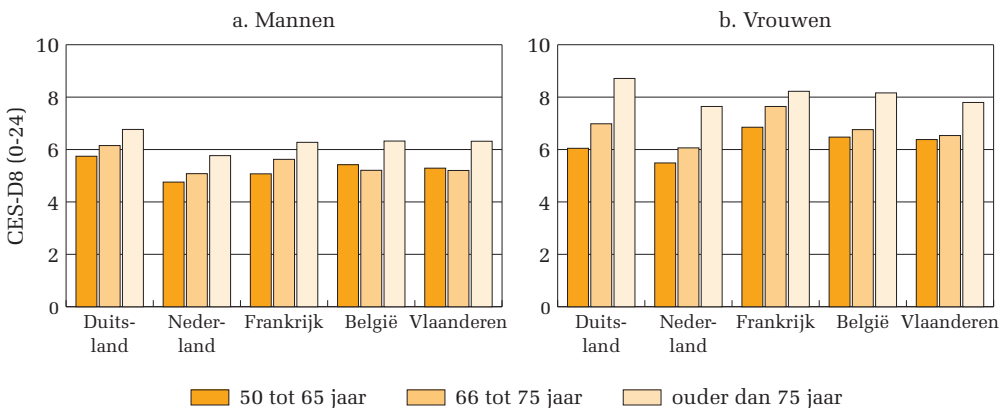
* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Bron: RiV, 2010.

2.3.3. (Oudste) ouderen

Dat onze samenleving vergrijst, hoeft geen betoog. Tegen 2025 wordt geschat dat ongeveer 1 op de 3 Europeanen ouder zal zijn dan 60 (Börsch-Supan & Jürges, 2005). In Vlaanderen zal dan 24% van de bevolking ouder zijn dan 65 jaar, dit is een stijging met 41% ten opzichte van 2003 (Pelfrene, 2009). Tal van onderzoek wijst op een verhoogd risico op depressie bij ouderen, aangezien ouder worden belangrijke biologische, psychische en sociale veranderingen met zich meebrengt (Brault e.a., 2012) alsook een verhoogd aantal risicofactoren voor depressie, waaronder confrontatie met sterfgevallen in de nabije omgeving, fysieke ongemakken, armoede (Ploubidis & Grundy, 2009) en eenzaamheid (Hughes & Waite, 2002). Vrouwen ouder dan 75 ervaren significant vaker en/of heviger depressieve gevoelens dan de jongere leeftijdsgroepen. Dit is het geval voor Vlaanderen, België en alle omringende landen (figuur 10a en 10b)¹³. Ook onder de oudere bevolking hebben mannen over het algemeen een betere mentale gezondheid dan vrouwen. We zien ook opnieuw dat de 75-plussers meer depressieve gevoelens rapporteren dan mannen tussen de 50 en 65 jaar en mannen tussen de 66 en 75 jaar. Deze verschillen zijn significant in Vlaanderen en België. In onze buurlanden zijn het enkel de Nederlandse mannen van 75 jaar of ouder die significant meer depressieve gevoelens ervaren dan de mannen tussen 50 en 65 jaar. Verder onderzoek zal deze verhoogde kans op depressieve gevoelens bij de oudere bevolking moeten uitklaren. De gevonden landenverschillen kunnen hierbij een leidraad vormen. Het is tot op vandaag nog niet geheel duidelijk of deze verschillen inderdaad te wijten zijn aan de veranderingen in het leven van ouderen en/of de toename van risicofactoren, of dat dit eerder een gevolg is van een andere ‘historische’ context waarin ze zijn opgegroeid.

FIGUUR 10a EN 10b. Prevalentie en hevigheid van depressieve gevoelens bij de bevolking van 50 jaar en ouder naar geslacht, Vlaanderen, België en buurlanden, 2004



Bron: SHARE, 2004.

2.3.4. Migranten en etnische minderheden

In de Verenigde Staten bestaat er een lange onderzoekstraditie naar de gevolgen van migratie voor de mentale gezondheid (Escobar e.a., 2000). Vroegere Amerikaanse studies tonen een sterke relatie tussen mentale stoornissen en de ‘status van migrant’ (Aronowitz, 1984). Ze benadrukken de positieve effecten van acculturatie en assimilatie in de dominante samenleving van de Verenigde Staten (Escobar e.a., 2000). Recent onderzoek levert echter tegenstrijdige resultaten op en betwist de oude Amerikaanse stelling dat eerstegeneratiemigranten noodzakelijkerwijs meer mentale stoornissen vertonen dan tweedegeneratiemigranten (Miranda e.a., 2005) en autochtonen (Cheng & Chang, 1999). Volgens sommige auteurs (Bhugra & Mastrogrianni, 2004; Escobar e.a., 2000) spelen de condities in het gastland, eerder dan het migratieproces op zich, een cruciale rol. Zo heeft onderzoek inderdaad aangetoond dat het verhoogde risico op depressie bij etnische minderheden en migranten grotendeels het gevolg is van sociaal-economische verschillen (Swinnen & Selten, 2007) en etnische discriminatie in het gastland (Lorant e.a., 2008; Missinne & Bracke, 2012). Hoewel de onderzoekstraditie in Europa een stuk jonger is, tonen steeds meer studies eveneens een verhoogd risico op depressie bij migranten en etnische minderheden in Europa aan (Missinne & Bracke, 2012). Ook in België is dit het geval. Recente studies hebben op basis van de Belgische gezondheidsenquête van 2001 en 2008 inderdaad vastgesteld dat Turkse en Marokkaanse migranten in België significant meer depressief en angstig zijn dan Belgen zonder migratieachtergrond (Levecque e.a., 2007, 2009). Bovendien tonen cijfers van de European Social Survey aan dat ook etnische minderheden in België significant meer depressieve gevoelens ervaren (Missinne & Bracke, 2012). Verder onderzoek naar de specifieke mechanismen is nodig.

3. Een blik op de toekomst

Om een adequaat beleid betreffende geestelijke gezondheid (zorg) te kunnen voeren en daarvoor aanbevelingen op te stellen (zie verder in deze bijdrage), is het ook belangrijk om zicht te krijgen op het verdere verloop van bovenstaande risicogroepen. Vandaar dat we in dit deel trachten te voorspellen in welke mate de omvang van deze groepen in de toekomst zal toe- of afnemen. We baseren ons hiervoor vooral op reeds uitgevoerde toekomstprojecties van onder meer het Federaal Planbureau (FPB) en de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) (2013).

3.1. (Oudste) ouderen in de toekomst

Onze samenleving vergrijst en ook in de nabije toekomst zal het aandeel ouderen en vooral oudste ouderen in België sterk toenemen. Deze toename van het aantal 65-plussers is meer uitgesproken in het Vlaamse Gewest dan in het Waalse Gewest (FPB & ADSEI, 2013). Gezien deze groep van ouderen een verhoogde kans heeft op depressie, kunnen we veronderstellen dat de vergrijzing van de Vlaamse bevolking zal bijdragen tot een toename van de prevalentie van depressie in het Vlaamse Gewest.

Het inschatten van de groepsgrootte van de oudste ouderen in 2025 kan eenvoudig op basis van de beschikbare prognoses (zie gegevens FPB & ADSEI, 2013). Deze prognoses van de groepsgrootte van Vlaamse mannen en vrouwen ouder dan 14 jaar (naar leeftijdsgroep), gebruiken we om het aantal Vlamingen met een depressie te schatten in 2025. We baseren ons hiervoor ook op de gegevens van de Gezondheidsenquête (HIS), namelijk de percentages Vlaamse mannen en vrouwen ouder dan 14 jaar die met een depressie (gemeten aan de hand van de SQL-90-schaal) te kampen hadden in 2008 (uitgesplitst naar leeftijdscategorieën). Naast een ongewijzigd beleid worden dus ook de depressiepercentages naar leeftijdsgroep constant gehouden.

TABEL 5. Verdeling van de bevolking (ouder dan 14 jaar) in 2008 en bevolkingsprognoses voor 2025, naar leeftijd en het voorkomen van depressies, Vlaams Gewest, 2008 en 2025^a

Leeftijd	2008				Schattingen voor 2025		
	% Vlamingen (a)	Aantal Vlamingen (a)	% met depressie (b)	Aantal Vlamingen met depressie	Aantal Vlamingen (a)	% Vlamingen (a)	Aantal Vlamingen met depressie
15-24	14,0	724.501	2,5	18.113	738.014	13,0	18.450
25-34	14,8	764.582	3,1	23.702	797.745	14,1	24.730
35-44	17,7	914.898	5,2	47.575	845.957	14,9	43.990
45-54	17,7	914.381	6,6	60.349	852.059	15,0	56.236
55-64	14,5	748.812	5,5	41.185	919.805	16,2	50.589
65-74	11,0	566.165	5,6	31.705	773.912	13,7	43.339
75+	10,3	533.349	7,2	38.401	735.536	13,0	52.959
Totaal	100,0	5.166.688	5,1	261.029	5.663.028	100,0	290.293

^a Prognoses bij constante prevalentie van depressie per leeftijdsgroep zoals waargenomen in 2008.

Bron: (a) FPB & ADSEI, 2013; (b) Gezondheidsenquête 2008 (HIS).

Op basis van de toekomstprognoses (tabel 5) verwachten we dat vooral de proportie van de 2 oudste leeftijdscategorieën zal toenemen. In 2008 bevond zich namelijk 21,3% in de leeftijdscategorieën '65-74 jaar' en '75-plus', terwijl er geschat wordt dat dit in 2025 26,7% zal zijn. Gezien een relatief groot deel van de Vlamingen met een depressie zich in deze leeftijdsgroepen bevindt, zal het absolute aantal Vlamingen met een depressie wellicht stijgen in de toekomst, wanneer ook deze leeftijdsgroepen in omvang toenemen. In 2008 was 26,9% van de Vlamingen met een depressie ouder dan 65 jaar, in 2025 wordt verwacht dat dit percentage zal stijgen tot 33,2%.

De oudste ouderen kampen vaak met emotionele eenzaamheid en sociaal isolement (Vandenbroucke e.a., 2012) en als dit probleem in de nabije toekomst nog aan belang wint, dan kan de toename van de prevalentie van depressiviteit bij de oudste leeftijdscategorieën nog meer uitgesproken zijn. Eenzaamheid is immers een van de belangrijke risicofactoren van depressie (Hughes & Waite, 2002). Dit geldt ook wanneer bijvoorbeeld een toekomstige verlenging van de levensduur niet samengaat met een toename van de levensverwachting in goede gezondheid (WIV, 2010). Er is geen bewijs dat de eenzaamheidsgevoelens bij ouderen de voorbije decennia zijn toegenomen. Het aandeel ouderen dat internet gebruikt, zal in de nabije toekomst wellicht

wel sterk toenemen (Vandenbroucke e.a., 2012). Wanneer dit als sociaal medium wordt gehanteerd, kan dit mogelijks de kans op eenzaamheid bij ouderen verminderen. Verder onderzoek naar de relatie tussen internetgebruik en eenzaamheid bij ouderen is daarom aan te raden.

3.2. Alleenstaande ouders in de toekomst

Door een stijgende trend van het aantal echtscheidingen kunnen we in de toekomst een toename van alleenstaande ouders verwachten. Het aandeel alleenstaande ouders met afhankelijke kinderen is de laatste jaren reeds sterk toegenomen, en hun aandeel zal wellicht blijven stijgen. Zo voorspelt de Studiedienst van de Vlaamse Regering dat er in 2018 vooral in Antwerpen en Gent meer kinderen in een 2-persoonshuishouden zullen wonen, wat wijst op een toenemend aantal eenoudergezinnen (Willems & Lodewijckx, 2011). Het gaat hier dan wellicht vooral over alleenstaande moeders, want gescheiden mannen leven nog steeds minder vaak samen met hun kinderen (Mortelmans, 2011).

Gezien de groep van alleenstaande ouders en vooral van alleenstaande moeders een verhoogde kans heeft op depressieve symptomen, kunnen we bijgevolg veronderstellen dat de relatieve toename van deze risicogroep tot een stijging van het percentage depressies zal leiden. We merken hierbij op dat alleenstaande ouders eveneens een groter risico hebben op armoede (Cantillon e.a., 2004). Wanneer dit probleem in de nabije toekomst nog aan belang wint, kan dit bijgevolg het risico op depressie bij deze risicogroep nog meer verhogen.

3.3. Ouders in een tweeverdienersgezinsituatie in de toekomst

Toekomstprojecties van het Federaal Planbureau duiden op toenemende activiteitsgraden in Vlaanderen (Vlaanderen.be, 2009). De sterkere participatie van vrouwen aan de arbeidsmarkt is een belangrijke verklarende factor voor deze verdere toename van de beroepsbevolking. Bijgevolg ontstaan er steeds meer gezinnen met tweeverdieners. Vooral het Vlaamse Gewest is gekenmerkt door een groot aantal tweeverdieners en een relatief lage werkloosheid in vergelijking met de andere gewesten. Er kan bijgevolg worden verwacht dat ook de risicogroep ouders in een tweeverdienersgezinsituatie zal toenemen in de toekomst. Deze risicogroep heeft, zoals eerder aangehaald, een verhoogd risico op werk-gezinconflict en daarom vaak meer behoefde aan tijds-krediet en dienstencheques. Vandaar dat het belangrijk is om ook aandacht te hebben voor het beleid, meer specifiek de mate waarin er geïnvesteerd wordt in flexibele werkregelingen, optimale arbeidsomstandigheden en voldoende en toegankelijke kinderopvang. Deze factoren kunnen immers mee bepalen of het psychisch welzijn bij deze groep in de toekomst zal toe- of afnemen.

3.4. Migranten en etnische minderheden in de toekomst

De internationale immigratie, die de laatste jaren sterk gestegen is, zou mogelijks het komende jaar nog licht toenemen (FPB & ADSEI, 2013). Verwacht wordt dat de internationale immigratie in België in 2014 een maximum zal bereiken en nadien zal schommelen in functie van de relatieve economische attractiviteit van België. Verdere voorspellingen in de toekomst zijn erg onzeker en sterk afhankelijk van het migratiebeleid van België. Hoe dit er binnen 15 jaar zal uitzien, is immers nog een groot vraagteken. De trend van globalisering is wellicht nog niet op haar einde gekomen en communicatie- en mobiliteitsmogelijkheden blijven groeien, waardoor de geografische drempels steeds kleiner worden. Een toename van deze risicogroep in de toekomst is dus niet uitgesloten, maar de bestaande projecties van het FPB & ADSEI (2013) wijzen momenteel eerder op een lichte afname in de verdere toekomst, gelet op het restrictieve beleid voor gezinshereniging dat eind 2011 werd aangenomen en door het uitblijven van een nieuwe regularisatiecampagne.

4. Beleidsmaatregelen en praktijkvoorbeelden

In een vierde en laatste luik van deze bijdrage wordt een beeld geschetst van enkele (succesvolle) buitenlandse praktijkvoorbeelden. Vervolgens gaan we na wat Vlaanderen hiervan nog kan leren en welke recente campagnes en beleidsmaatregelen aangaande geestelijke gezondheid er in het Vlaamse Gewest reeds werden uitgevoerd. Afsluiten doen we door een aantal beleidsuitdagingen rond mentale gezondheid te formuleren voor Vlaanderen. Hoe op deze uitdagingen geantwoord wordt vanuit politieke en maatschappelijke hoek, zal de toekomstige evolutie van de mentale gezondheid en het zorg- en medicatiegebruik in het Vlaamse Gewest mee beïnvloeden.

4.1. Buitenlandse succesvoorbeelden

Gezien het grote aantal buitenlandse initiatieven, gaande van kleine lokale projecten tot ingrijpende beleidsmaatregelen, is het geven van een volledig overzicht van wat reeds allemaal met succes gerealiseerd is in verband met het bevorderen van de geestelijke gezondheid, hier niet aan de orde. Wij beperken ons tot enkele relevante (en vooral Nederlandse) voorbeelden binnen het domein van preventieve interventies en geestelijke gezondheidsbevordering. Het doel van preventie is om de mentale gezondheid van mensen te bevorderen en te beschermen, alsook om problemen te voorkomen, te verhinderen dat ze zich verder ontwikkelen of ze in een zo vroeg mogelijk stadium op te sporen om ze adequaat te kunnen behandelen. Geestelijke gezondheidsbevordering richt zich vooral op het optimaliseren van de geestelijke gezondheid, het verbeteren van het algemeen welbevinden en het verschuiven van de waarde die de maatschappij hecht aan geestelijke gezondheid (Pauwels, 2011). Hierbij pogen wij ook aandacht te hebben voor de strategie van de Europese Unie (EU) inzake geestelijke gezondheid (European Commission, 2005). De EU-doelstellingen bestaan uit (1) het bevorderen van de geestelijke gezondheid, (2) de strijd aangaan

tegen discriminatie, sociale exclusie en stigma en (3) preventieve maatregelen nemen binnen een doeltreffende en kwalitatief hoogstaande geestelijke gezondheidszorg.

Het taboe rond de geestelijke gezondheidszorg kan enkel adequaat worden aangepakt door tegelijk de beeldvorming rond psychische problemen aan te pakken, het gebruik maken van hulp om deze problemen bespreekbaar te maken en de toegankelijkheid van de zorg te optimaliseren. Doelstelling 2 en 3 kunnen dus moeilijk los van elkaar worden behandeld. Een concreet voorbeeld hiervan zijn de multidisciplinaire huisartsenpraktijken in Nederland, waar huisartsen samenwerken met andere hulpverleners. Deze praktijken zijn even toegankelijk als andere huisartspraktijken (Braspenning e.a., 2007) en plaatsen de psychische hulpverlening binnen het vertrouwde en maatschappelijk aanvaarde kader van de huisartspraktijk. Deze sterkere samenwerking tussen de medische en niet-medische hulpverlening kan mogelijks verklaren waarom Nederlanders gemakkelijker de weg vinden naar de hulpverlening voor mentale problemen. Daarenboven vormen in Nederland eerstelijnspsychologen een aparte erkende beroepsgroep en zijn zij vaak ingebed in zulke groepspraktijken; ook consultaties worden er terugbetaald (LVE, 2013).

In Nederland gaat men zich naast de eerder universele preventies ook sterk gaan richten op specifieke risicogroepen, zoals allochtonen, weduwen, enzovoort. In vergelijking met Vlaanderen zijn de interventies ook op een meer systematische wijze aan effectevaluaties onderworpen (Pauwels, 2011). Hieronder volgen een aantal voorbeelden van Nederlandse interventies, die focussen op een heel specifieke doelgroep. *'Huiskamerbijeenkomsten geestelijke gezondheid en ouder worden'* is een interventie gericht op allochtone vrouwen (www.trimbos.nl). *'Verlies en dan verder'* (RIAGG Nederland) is een cursus voor oudere vrouwen die minstens een jaar weduwe zijn. *'Preventie van depressie bij bewoners van rust- en verzorgingstehuizen'* (www.trimbos.nl) heeft als doel het voorkomen of verminderen van depressieve klachten bij bewoners van rust- en verzorgingstehuizen. In Nederland zijn er onder meer ook een aantal organisaties die zich richten op de gezondheid van migranten, zoals Pharos en Mikado, en deze organisaties organiseren ook enkele projecten die het thema mentale gezondheid bij migranten behandelen (www.pharos.nl & www.mikadonet.nl).

Naast initiatieven voor risicogroepen bestaan er ook projecten gericht op de deskundigheid van zorgverleners. Recentelijk is in Nederland bijvoorbeeld het project *'E-learning and Depression'* van start gegaan (Ruiter, 2013). Het programma heeft tot doel de deskundigheid van professionals in de eerstelijnszorg en in welzijnsinstellingen te vergroten en richt zich vooral op (wijk)verpleegkundigen, maatschappelijk werkers en huisartsen. Zij leren bij hun cliënten risico's en depressieve klachten te signaleren en te bespreken, en leren hen vervolgens te motiveren en door te verwijzen naar een geschikt behandelingsaanbod.

Zoals reeds in het begin is aangehaald, is het bijzonder belangrijk om aandacht te schenken aan de geestelijke gezondheid van kinderen. Vandaar dat ook een aantal preventieprogramma's vanuit Noord-Ierland in het oog springen. Zo zijn er de *'Parenting-programmes'* die gericht zijn op ouders van kinderen met ontwikkelings- of gedragsstoornissen of een risico daartoe. Deze programma's zijn ontworpen om

opvoedingsstijlen en ouder-kindrelaties te verbeteren, om op die manier de ontwikkeling van ernstige gedragsproblemen of andere psychische stoornissen te voorkomen en antisociaal gedrag bij kinderen te beperken (Knapp e.a., 2011). Bij deze programma's kan het interessant zijn om zich toe te spitsen op kinderen van gescheiden ouders, die zich in een complexe nieuwe gezinssituatie bevinden.

Bij het opzetten van preventieve campagnes en projecten rond mentale gezondheid is het belangrijk om continuïteit na te streven en ervoor te zorgen dat de gevoerde acties niet eenmalig zijn en geïsoleerd voorkomen. Lokale kleinschalige projecten hebben zin, maar ze kunnen best kaderen binnen een groter geheel. Zo bestaat er in het Verenigd Koninkrijk het project '*Defeat Depression*' (www.aware-ni.org.uk). Dit grootschalige initiatief vormt een verzameling van verschillende initiatieven, gaande van anti-stigmacampanes, het oprichten van steungroepen, het voorzien van online-hulplijnen, het verzamelen van zelfhulptips, enzovoort, tot het beschermen van arbeidsrechten en opportuniteiten van mensen met psychische problemen.

4.2. Wat wordt er reeds gedaan in Vlaanderen en wat kan Vlaanderen nog leren?

Wanneer mentale gezondheidsproblemen zich in een taboesfeer blijven bevinden en er weinig correcte kennis over bestaat, kan dit tot negatieve gevolgen leiden voor personen die kampen met psychische problemen, zoals bijvoorbeeld het uitstellen of het vroegtijdig stopzetten van professionele zorg (Pattyn & Bracke, 2013; Pattyn e.a., 2013). Vandaar dat Vlaanderen een aantal projecten en campagnes heeft gelanceerd die te maken hebben met kennis over en beeldvorming van psychische problemen, zoals '*Te Gek!?*' (www.sad.be/tegek/) en het '*Anders Gewoon project*' (www.andersgewoon.be/).

Naast het aanpakken van de beeldvorming worden ook inspanningen geleverd in Vlaanderen om de hulpverlening toegankelijker te maken. Hierbij wordt anonimiteit als drempelverlagende conditie ten volle benut. Instrumenten die hun toegankelijkheid danken aan hun anonimiteit, zijn bijvoorbeeld websites (www.noknok.be, www.fitinjehoofd.be), games, telefonische en onlinehulp. Het is uiteraard positief dat er wordt ingezet op laagdrempelige hulpverlening, maar door vooral in te zetten op anonieme zorgverlening, wordt het stigma rond het gebruik van geestelijke gezondheidszorg niet ten gronde aangepakt. Enerzijds wordt er inderdaad rekening gehouden met het feit dat mensen net omwille van het stigma liever niet te koop lopen met hun mentale problemen en de hulp die ze ervoor inroepen. Anderzijds zorgt deze anonieme aanpak er niet voor dat hulp zoeken uit de taboesfeer wordt gehaald. Sterker nog, het schaamtegevoel dat veel zorggebruikers vandaag teistert, wordt een vertrekpunt voor het uitwerken van zorgvoorzieningen.

Betreffende de toegankelijkheid van de mentale gezondheidszorg kan Vlaanderen nog iets leren van Nederland. In Vlaanderen wordt bijvoorbeeld een consultatie bij een psycholoog nog niet terugbetaald door het RIZIV (Klinisch-psycholoog.be, 2011). Hierbij dient echter wel te worden opgemerkt dat vrijwel alle mutualiteiten vaak toch

(deels) psychotherapie terugbetalen, maar onder verschillende voorwaarden, zoals bijvoorbeeld slechts enkele sessies en alleen sessies bij erkende psychologen. Een onderzoeksrapport van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid geeft aan dat ook in Vlaanderen eerstelijnspsychologische hulp best wordt geïntegreerd in groepspraktijken van huisartsen of Wijkgezondheidscentra, zoals in Nederland, om op die manier toegankelijker te worden, zowel met betrekking tot structurele als sociaal-cognitieve drempels (Vlaams Agentschap Zorg & Gezondheid, 2009). De Vlaamse overheid zette reeds enkele stappen in de goede richting om de toegankelijkheid van psychologische hulpverlening te vergroten, door bijvoorbeeld middelen voor eerstelijnspsychologen ter beschikking te stellen. Het gaat hier echter slechts om enkele projecten; verdere inspanningen blijven dus vereist (Vlaams Agentschap Zorg & Gezondheid, 2012).

Zoals in Nederland, is er ook in Vlaanderen een interventie die de deskundigheid van professionals betreffende mentale gezondheidsproblemen tracht te verbeteren, maar deze beperkt zich tot de sleutelfiguren uit de ouderen- en thuiszorg en richt zich specifiek op het herkennen van signalen van suïcidaliteit (*'Deskundigheidsbevordering professionals ouderen- en thuiszorg'*) (CGG suïcide preventiewerking). Een meer uitgebreid en algemeen 'e-learning programma' dat ook gericht is op huisartsen zoals in Nederland, zou een interessante aanvulling kunnen vormen.

Recentelijk is in Vlaanderen ook de reductie van het aantal zelfdodingen een prioriteit geworden. Zo lanceerde minister Vandeurzen in 2012 een nieuw actieplan om zelfdoding te verminderen, met als streefdoel om tegen 2020 de zelfdodingen in Vlaanderen met 20% te doen dalen in vergelijking met 2000 (Vandeurzen, 2012). Het pakket van nieuwe initiatieven bevat onder meer laagdrempelige telefonische en onlinehulp. Er gaat ook specifieke aandacht naar enkele risicogroepen van zelfdoding. Voor de jongeren wordt er bijvoorbeeld een game ontwikkeld die hen moet helpen om te gaan met depressieve en suïcidale gedachten.

Zoals reeds in het begin van het hoofdstuk aangehaald, hebben psychische problemen niet enkel gevolgen voor de persoon zelf, ook diens nabije omgeving is betrokken partij. Er zijn dan ook enkele interventies in Vlaanderen die zich richten op de directe omgeving van personen met psychische problemen. Een voorbeeld hiervan is het *'Kopp-project'* (www.koppvlaanderen.be/ouders/), dat zich focust op kinderen van ouders met psychische problemen.

Slotbeschouwingen

Het hoofdstuk rond geestelijke gezondheid sluiten we af met eerst een korte synthese van de voornaamste bevindingen. We formuleren nog enkele aandachtspunten voor Vlaanderen en enkele kritische bedenkingen. In Vlaanderen zijn recentelijk reeds verscheidene inspanningen geleverd om het mentaal welzijn en het zorggebruik vanwege psychische klachten te bevorderen, maar doorheen deze bijdrage werd ook duidelijk dat er nog verschillende werkpunten zijn.

Voornaamste bevindingen

Betreffende de mentale gezondheid in Vlaanderen kunnen we concluderen dat er geen stabiele, eenduidige trend is in de prevalentie van depressie en angstgerelateerde klachten doorheen de tijd. Anderzijds zijn er wel consistent een aantal genderverschillen aanwezig. Gemiddeld kennen vrouwen hogere prevalenties met betrekking tot depressieve symptomen en angstgevoelens, terwijl meer mannen overmatig alcohol consumeren. Binnen België zijn er ook regionale verschillen op te merken. Vlamingen zouden gemiddeld een betere mentale gezondheid ervaren in vergelijking met inwoners van Brussel en Wallonië. Op het vlak van alcoholconsumptie zijn er geen eenduidige regionale verschillen en trends vast te stellen. Wanneer we Vlaanderen in een breder perspectief plaatsen, stellen we vast dat Vlaanderen gemiddeld gezien de laagste depressiescores kent in vergelijking met Belgische buurlanden, met uitzondering van Nederland in 2010; Duitsland heeft de hoogste scores.

Er is een stijgende trend waar te nemen in het psychofarmacagebruik omwille van psychische problemen en een lichte toename in het contacteren van een psycholoog in Vlaanderen. Een medische behandeling bij een depressie of angststoornis blijft opvallend dominant dan het volgen van psychotherapie. Nochtans wordt er steeds meer op gewezen dat bij milde vormen van depressie psychotherapie efficiënter is (De Ceulaer, 2013). Het zorggebruik is ook gendergebonden. Vrouwen consumeren beduidend meer psychofarmaca dan mannen, terwijl bij het contacteren van een Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg, een psycholoog en het volgen van psychotherapie de genderverschillen kleiner zijn. Afhankelijk van het type mentale gezondheidsprobleem, is het percentage mannen bij ziekenhuisopnames soms zelfs groter dan dat van vrouwen. Wanneer het zorggebruik van Vlaanderen gekaderd wordt in Europa, zijn de percentages voor het contacteren van een psycholoog en het volgen van psychotherapie lager, vooral in vergelijking met Nederland. Het psychofarmacagebruik in Vlaanderen verschilt niet zo sterk van de buurlanden, maar ligt wel boven het algemene Europese gemiddelde.

Kritische bemerkingen en enkele aandachtspunten

De bijdrage maakt duidelijk dat alleenstaande ouders (vooral moeders), ouders in tweeverdienersgezinnen, de (oudste) ouderen en migranten, risicogroepen vormen inzake psychische klachten. Deze kwetsbare Vlamingen, waarvan het aandeel in de toekomst mogelijks nog zal toenemen, hebben nood aan gerichte maatregelen. Een betere kennis van de impact en effectiviteit van preventieve gezondheidscampagnes is daarom van groot belang. Hierbij is het echter eveneens belangrijk om zich niet enkel te focussen op de meest kwetsbare groepen, aangezien dit stigmatiserend kan werken. Stigma kan immers tot verscheidene negatieve gevolgen leiden, niet alleen voor de mensen met psychische problemen maar ook voor hun nabije omgeving.

Met het oog op alleenstaande moeders en tweeverdienersgezinnen en daaraan gerelateerd het in balans houden van werk en gezin, wees onderzoek reeds op het belang van ‘good practices’ op het werk, zoals de mogelijkheid tot deeltijds werk, flexibele uurroosters en variatie in taken (Alexander & Baxter, 2005; Michel e.a., 2011), alsook op het belang van gezinsondersteunende maatregelen, zoals betaalbare kinderopvang,

thuishulp en het gebruik kunnen maken van ouderschapsverlof (Voydanoff, 2002). De toename in stress en depressieve gevoelens en de daling in levenstevredenheid die gepaard gaan met werk-gezinconflict, tonen aan dat dergelijke maatregelen cruciaal zijn, zowel voor het individueel welbevinden, als maatschappelijk gezien (Baxter & Alexander, 2008; Symoens & Bracke, 2007).

De (oudste) ouderen vormen een belangrijke risicogroep, die in de toekomst alleen maar zal toenemen. Maatregelen en interventies specifiek gericht op de mentale gezondheid van ouderen en met aandacht voor eenzaamheidsgevoelens en sociaal isolement als belangrijke risicofactoren, zijn daarom broodnodig. Extra inspanningen hiervoor zijn aangewezen, gezien Vlaanderen hierbij wat achterop hinkt in vergelijking met Nederland. Ook het hoge psychofarmacagebruik bij deze risicogroep vergt verdere aandacht. Uit een studie van de Christelijke Mutualiteit (CM) blijkt dat vooral het antidepressiva- en antipsychoticagebruik onder rusthuisbewoners zorgwekkend hoog is en ook beduidend hoger in vergelijking met gelijke zorgbehoevende thuisverzorgde ouderen (Gillis & Verniest, 2011). 41,7% van de bewoners kreeg in 2009 gedurende minstens 30 dagen antidepressiva en 21,7% kreeg gedurende minstens 30 dagen antipsychotica. Een van de CM-aanbevelingen is onder andere het streven naar een betere organisatie en communicatie tussen de verschillende actoren in het geneesmiddelenproces (directie van de voorziening, coördinerende arts, de zorgequipe en apothekers).

Met betrekking tot het zorg- en psychofarmacagebruik willen we ook nog een aantal andere zaken belichten. Ten eerste blijkt uit de relatief hoge cijfers voor psychiatrische ziekenhuisopnames dat het proces van de-institutionalisering in Vlaanderen minder sterk is doorgedreven in vergelijking met onze buurlanden. In de toekomst blijven inspanningen hiervoor dus nodig. Bovendien is het belangrijk dat de vrijgekomen middelen onder meer in de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg, het begeleid samenwonen en de thuis hulp worden geïnvesteerd. Het gebruik van en het beschikbare aantal Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg is immers nog steeds relatief laag in Vlaanderen. Ook thuis hulp bij psychische problemen en begeleid samenwonen staan nog in hun kinderschoenen.

In Vlaanderen is er een relatief hoog psychofarmacagebruik in vergelijking met het Europese gemiddelde. Ten opzichte van de andere Belgische regio's (Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Waals Gewest) alsook onze buurlanden, scoort het Vlaamse Gewest wel niet (opvallend) hoger. Een groot deel van de psychofarmaca wordt in het Vlaamse Gewest voorgeschreven door huisartsen. Het is nog onduidelijk wat dit voorschrijfgedrag beïnvloedt: gebrek aan deskundigheid, aan tijd of onvoldoende mogelijkheden tot doorverwijzing en samenwerking of de organisatie van het gezondheidszorgsysteem. Beschikbare informatie over het voorschrijfgedrag van artsen is vereist om adequaat onderzoek te verrichten, bijvoorbeeld naar de factoren die het voorschrijfgedrag beïnvloeden. Ook studies die de rol van de psychofarmaca-industrie nagaan bij het voorschrijfgedrag van artsen en bij de consumptie van medicatie bij patiënten, vinden in Vlaanderen nog te weinig plaats. In Vlaanderen is het belangrijk dat er een beter evenwicht tussen farmacologische en psychotherapeutische interventies wordt nagestreefd, want nu helt de balans sterk over naar medicatie ondanks

dat Vlaanderen in recente rapporten niet-medicamenteuze behandelingen promoot boven medicatie bij mensen met mildere symptomen (Boffin e.a., 2012). Huisartsen zijn in België niet specifiek opgeleid om mensen met psychische problemen te behandelen. Ze beschikken mogelijks ook over minder middelen om psychische zorg te verlenen (Boffin e.a., 2012, Hermans e.a., 2012). Ze spelen nochtans vaak een belangrijke rol voor hen en kunnen optreden als een vertrouwenspersoon. Een betere samenwerking met gespecialiseerde zorgverlening is daarom belangrijk. Ook de samenwerking tussen de professionele gezondheidszorg en andere hulpverlening is aan te raden. Psychische klachten komen meestal niet geïsoleerd voor, daarnaast kampen mensen vaak nog met andere problemen, zoals relatieproblemen, armoede, werkloosheid, enzovoort. Daarom kan het goed zijn om ook sociaal werkers, relatietherapeuten, gezinstherapeuten, zelfhulpgroepen enzovoort, meer te betrekken bij de conventionele geestelijke gezondheidszorg. Daarenboven is het ook noodzakelijk om in de basisopleiding geneeskunde meer aandacht te schenken aan mentale problemen, opdat huisartsen beter opgeleid zouden zijn om patiënten met dergelijke problemen te helpen. Bovendien zou dit ertoe kunnen leiden dat meer studenten geïnteresseerd geraken in deze materie en kiezen voor de nu weinig populaire specialisatierichting psychiatrie (Dom, 2011; Hermans e.a., 2012).

Tot slot rijst de vraag of professionele hulp en/of medicatie wel altijd de ‘beste hulp’ is voor mensen die kampen met mentale gezondheidsproblemen (omwille van bijvoorbeeld een echtscheiding). Zo zou medicatie mensen ervan kunnen weerhouden om hun problemen op te lossen. Bovendien geven onderzoekers (Jorm & Griffiths, 2006) aan dat een groot aantal mensen kampt met slechts enkele depressieve symptomen (subklinische depressies). Bij deze minder ernstige gevallen is professionele hulp niet de meest adequate oplossing. Er is evidentie dat zelfhulpstrategieën, zoals sporten en steun zoeken bij familie en vrienden, effectief zijn. Het is dus ook belangrijk om in dergelijke informele en zelfhulp strategieën te investeren. Kortom, niet elke zorgbehoefte heeft nood aan professionele steun; alternatieve en informele vormen van steun mogen niet genegeerd worden.

Noten

- ¹ De score op de GHQ-12-schaal (zie bijlage 1) werd omgezet in een bimodale notering (0 en 1, in plaats van 1 tot 4) (Gisle, 2008) en een score vanaf 2 op 12 wordt gedefinieerd als ‘psychisch onwelbevinden ervarend’.
- ² Voor actuelere data is het nog wachten op de gezondheidsenquête van 2013.
- ³ De scores op de SCL-90-R, subschaal depressieve symptomen (zie bijlage 1), werden gehercodeerd (0-4) en het gemiddelde werd berekend. Een score hoger dan 2 is gedefinieerd als het ervaren van een depressieve aandoening (Gisle, 2008).
- ⁴ De scores op de SCL-90-R, subschaal angstsymptomen (zie bijlage 1), werden gehercodeerd (0-4) en het gemiddelde werd berekend. Een score hoger dan 2 is gedefinieerd als het ervaren van een angststoornis (Gisle, 2008).
- ⁵ Overconsumptie van alcohol wordt voor mannen gedefinieerd als het wekelijks drinken van meer dan 22 glazen en voor vrouwen als meer dan 15 glazen.
- ⁶ Depressie in de CES-D8 schaal (zie bijlage 1) wordt gedefinieerd als een score van minstens 10 op 24.

- ⁷ Artikel 107 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 10 juli 2008, voorziet in de mogelijkheid om zorgnetwerken en zorgcircuits op te zetten (www.psy107.be).
- ⁸ De ESS maakt gebruik van de CES-D8 schaal en in de Eurobarometer wordt de MHI-5 schaal gebruikt. Beide schalen worden hier omgevormd naar een schaal van 0 tot 100, waarbij hogere scores staan voor meer depressieve symptomen.
- ⁹ Oudste ouderen zijn mannen en vrouwen van 85 jaar of ouder.
- ¹⁰ Odds = de verhouding van het aantal personen dat contact heeft gezocht ten opzichte van het aantal personen dat geen contact heeft gezocht. In de tabel staan de odds ratio's (OR's) van de herpartnerde ouders en van de alleenstaande ouders ten opzichte van de gehuwde ouders. Wanneer deze OR groter is dan 1, wil dit zeggen dat die groep van ouders een grotere waarschijnlijkheid heeft op het gebruik van zorg in vergelijking met de gehuwde ouders. Wanneer de OR kleiner is dan 1, heeft die groep ouders een lagere waarschijnlijkheid op het gebruik van zorg.
- ¹¹ Resultaten zijn verkregen op basis van logistische regressies (N mannen = 899; N vrouwen = 1.672)
- ¹² Slechts zelden boet de man in op werkuren ten opzichte van de vrouw (1,5% van de tweeverdienende koppels) of werken beide partners deeltijds (0,4%). Aangezien deze groepen te klein zijn, worden ze niet meegenomen in verdere analyses.
- ¹³ De basisvragenlijst van de SHARE (2004/2006/2008/2011) bevat ook de 12-items van de EURO-D depressieschaal. Deze laat echter niet toe om de intensiteit en frequentie van depressieve gevoelens na te gaan, in tegenstelling tot de CES-D8.

Bibliografie

- Alegria, M., Bijl, R.V., Lin, E., Walters, E.E. & Kessler, R.C. (2000). Income differences in persons seeking outpatient treatment for mental disorders – A comparison of the United States with Ontario and the Netherlands. In: *Archives of General Psychiatry*, 57 (4), 383-391.
- Alexander, M. & Baxter, J. (2005). Impacts of work on family life among partnered. In: *Family Matters*, (72), 18.
- Alonso, J. (2004). Use of mental health services in Europe. Results from the European Study of Epidemiology of Mental Disorders (ESEMED) Project. In: *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 110, 35-35.
- Alonso, J., Codony, M., Kovess, V., Angermeyer, M.C., Katz, S.J., Haro, J.M. & Brugha, T.S. (2007). Population level of unmet need for mental healthcare in Europe. In: *British Journal of Psychiatry*, 190, 299-306.
- Aneshensel, C.S. (1992). Social Stress – Theory and Research. In: *Annual Review of Sociology*, 18, 15-38.
- Aronowitz, M. (1984). The social and emotional adjustment of immigrant children: a review of the literature. In: *International Migration Review*, 18 (2), 237-257.
- Baxter, J. & Alexander, M. (2008). Mother's work-to-family strain in single and couple parent families: The role of job characteristics and support. In: *Australian Journal of Social Issues*, 43 (2), 21.
- Bellavia, G.M. & Frone, M.R. (2005). Work-family conflict. In: Barling, J., Kelloway, E.K. & Frone, M.R. (red.). *Handbook of work stress*. London: Sage Publications, 113-148.
- Bhugra, D., & Mastrogianni, A. (2004). Globalisation and mental disorders – Overview with relation to depression. In: *British Journal of Psychiatry*, 184, 10-20.
- Bijl, R.V. & Ravelli, A. (2000). Psychiatric morbidity, service use, and need for care in the general population: results of The Netherlands Mental Health Survey and Incidence Study. In: *American Journal of Public Health*, 90 (4), 602-607.

- Boffin, N., Declerq, T. & Van Casteren, V. (2012). *Patiënten met een nieuwe episode van depressie in de huisartsenpraktijk in het Vlaams Gewest: gegevens van het Belgische netwerk van Huisartsenpeilpraktijken in 2008*. Brussel: Vlaams Agentschap Zorg & Gezondheid.
- Börsch-Supan, A. & Jürges, H. (2005). *The survey of health, ageing and retirement in Europe-Methodology*. Mannheim: MEA.
- Bracke, P., Christiaens, W. & Wauterickx, N. (2008). The pivotal role of women in informal care. In: *Journal of Family Issues*, 29 (10), 1348-1378.
- Bracke, P., Colman, E., Symoens, S. & Van Praag, L. (2010). Divorce, divorce rates, and professional care seeking for mental health problems in Europe: a cross-sectional population-based study. In: *BMC Public Health*, 10.
- Braspenning, J., Wishers, L. & Faber, M. (2007). Praktijkvoering LINH-praktijken representatief. In: *Huisarts en Wetenschap*, (4), 133.
- Brault, M.C., Meuleman, B. & Bracke, P. (2012). Depressive symptoms in the Belgian population: disentangling age and cohort effects. In: *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 47 (6), 903-915.
- Bruffaerts, R., Bonnewyn, A., Van Oyen, H., Demarest, S. & Demyttenaere, K. (2004a). Prevalentie van mentale stoornissen in de Belgische bevolking: Resultaten van de European Study on Epidemiology of Mental Disorders (ESEMeD). In: *Tijdschrift voor Geneeskunde*, 60 (1), 75-85.
- Bruffaerts, R., Demarest, S., Van Oyen, H. & Demyttenaere, K. (2004b). Zorggebruik voor mentale stoornissen in België. Resultaten van de European Study of the Epidemiology of Mental Disorders (ESEMeD). In: *Tijdschrift voor Geneeskunde*, 60 (11), 790-799.
- Burstrom, B. & Fredlund, P. (2001). Self rated health: Is it as good a predictor of subsequent mortality among adults in lower as well as in higher social classes? In: *Journal of Epidemiology and Community Health*, 55 (11), 836-840.
- Cairney, J. & Wade, T. (2002). Single parent mothers and mental health care service use. In: *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 37 (5), 236-242.
- Cantillon, B., Verbist, G. & De Maesschalck, V. (2004). De sociaal-economische positie van eenoudergezinnen. In: *Over.Werk, Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, 2 (1), 139-143.
- Carpentier, N. & White, D. (2002). Cohesion of the primary social network and sustained service use before the first psychiatric hospitalization. In: *Journal of Behavioral Health Services & Research*, 29 (4), 404-418.
- Cassano, P. & Fava, M. (2002). Depression and public health – An overview. In: *Journal of Psychosomatic Research*, 53 (4), 849-857.
- Casteels, M., Danckaerts, M., De Lepeleire, J., Demyttenaere, K., Laekeman, G., Luyten, P. & Truyts, T. (2010). *Het toenemend gebruik van psychofarmaca (Metaforum visietekst 1)*. Leuven: KU Leuven.
- Cheng, A.T. & Chang, J.C. (1999). Mental health aspects of culture and migration. In: *Current Opinion in Psychiatry*, 12 (2), 217-222.
- Colman, E., Symoens, S. & Bracke, P. (2012). Professional health care use and subjective unmet need for social or emotional problems: a cross-sectional survey of the married and divorced population of Flanders. In: *Health Services Research*, 12 (420).
- Corrigan, P.W. & Rüsch, N. (2002). Mental illness stereotypes and clinical care: Do people avoid treatment because of stigma? In: *Psychiatric Rehabilitation Skills*, 6, 312-334.
- De Ceulaer, J. (2013, 14 september). Psycholoog beter dan Prozac. In: *De Standaard*.
- Dezetter, A., Briffault, X., Bruffaerts, R., De Graaf, R., Alonso, J., Konig, H.H., Haro, J.M., de Girolamo, G., Vilagut, G. & Kovess-Masféty, V. (2013). Use of general practitioners versus mental health professionals in six European countries: the decisive role of the organization of mental health-care systems. In: *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 48 (1), 137-149.
- Dohrenwend, B.P., Levav, I., Shrout, P.E., Schwartz, S., Naveh, G., Link, B.G. & Stueve, A. (1992). Socioeconomic status and psychiatric disorders: the causation-selection issue. In: *Science*, 255 (5047), 946-952.

- Dom, G. (2011). Psychiater, een aantrekkelijke beroepskeuze? In: *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 53 (11), 793-796.
- Escobar, J.I., Hoyos Nervi, C., & Gara, M.A. (2000). Immigration and mental health: Mexican Americans in the United States. In: *Harvard Review of Psychiatry*, 8 (2), 64-72.
- European Commission (2004). Responses to mental health problems across Europe. In: McColl, K. (red.). *The State of Mental Health in the European Union*.
- European Commission (2005). Contribution to the EC Green Paper on Improving the Mental Health of the population. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/mental/green_paper/mental_gp_en.pdf
- Eurostat (2013). Death due to suicide, by sex (Standardised death rate by 100 000 inhabitants). Geraadpleegd via <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00122>
- Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu (2010). MPG in beeld 2010: Geografische variatie van psychiatrische ziektebeelden in België. Geraadpleegd via [http://v2p.health.fgov.be/eportal/Healthcare/Healthcarefacilities/Registrationsystems/MPD\(MinimumPsychiatricData\)/Publications/index.htm](http://v2p.health.fgov.be/eportal/Healthcare/Healthcarefacilities/Registrationsystems/MPD(MinimumPsychiatricData)/Publications/index.htm)
- Ferraro, K.F. & Wilkinson, L.R. (2013). Age, aging and mental health. In: Aneshensel, C.S., Phelan, J.C. & Bierman, A. (red.). In: *Handbook of the Sociology of Mental Health. Second edition*. Dordrecht: Springer, 183-203.
- FPB (Federaal Planbureau) & ADSEI (Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie) (2013). *Bevolkingsvooruitzichten 2012-2060*. Brussel: FPB.
- Fombonne, E. (1998). Increased rates of psychosocial disorders in youth. In: *European Archives of Psychiatry and Clinical Neuroscience*, 248 (1), 14-21.
- Frone, M.R., Russell, M. & Cooper, M.L. (1992). Prevalence of work family conflict – Are work and family boundaries asymmetrically permeable. In: *Journal of Organizational Behavior*, 13 (7), 723-729.
- Gezondheid.be (2012). Uniforme tarieven voor Centra Geestelijke Gezondheidszorg. Geraadpleegd via http://www.gezondheid.be/index.cfm?fuseaction=art&art_id=12583
- Gillis, O. & Verniest, R. (2011). Geneesmiddelengebruik in rusthuizen. CM-Informatie 245. Geraadpleegd via http://www.cm.be/binaries/geneesmiddelengebruik%20in%20rusthuizen_tcm375-102216.pdf
- Gisle, L. (2008). *Resultaten Gezondheidsenquête 2008 bij de Belgische bevolking*. Brussel: Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid.
- Gouwy, A., Christiaens, W. & Bracke, P. (2008). Mental health service use in the general Belgian population: estimating the impact of mental health and social determinants. In: *Archives of Public Health*, 66 (1), 50-68.
- Greenhaus, J.H. & Beutell, N.J. (1985). Sources of conflict between work and family roles. In: *Academy of Management Review*, 10 (1), 76-88.
- Hermans, M.H., De Witte, N. & Dom, G. (2012). The state of psychiatry in Belgium. In: *International Review of Psychiatry*, 24 (4), 286-294.
- Hinshaw, P. (2007). *The mark of shame. Stigma of mental illness and an agenda for change*. Oxford: Oxford University Press.
- Hughes, M.E. & Waite, L.J. (2002). Health in household context: Living arrangements and health in late middle age. In: *Journal of Health and Social Behavior*, 43 (1), 1-21.
- Jayakody, R. & Stauffer, D. (2000). Mental health problems among single mothers: Implications for work and welfare reform. In: *Journal of Social Issues*, 56 (4), 617-634.
- Jorm, A.F. & Griffiths, K.M. (2006). Population promotion of informal self-help strategies for early intervention against depression and anxiety. In: *Psychological Medicine*, 36, 1-6.
- Klinisch-psycholoog.be. (2011). Terugbetalingen door mutualiteit van prestaties door psychologen en psychotherapie. Geraadpleegd via <http://www.klinisch-psycholoog.be/content/terugbetalingen-door-mutualiteit-van-prestaties-door-psychologen-en-psychotherapie>

- Knapp, M., McDaid, D. & Parsonage, M. (2011). *Mental Health Promotion and Prevention: The Economic Case*. Department of health, London. Geraadpleegd via <http://www.lse.ac.uk/businessAndConsultancy/LSEEnterprise/pdf/PSSRUfeb2011.pdf>
- Koopmans, G. & Lamers, L. (2006). Gender and health care utilization: The role of mental distress and help seeking propensity. In: *European Journal of Public Health*, 16 (1), 158-158.
- Lambrechts, E., Dehaes, V. & Pauwels, K. (2003). De verdeling van de huishoudelijke taken en de soort tewerkstelling: Wetenschappelijk onderzoek naar de gevolgen van de arbeidsduur op het gezinsleven. In: *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, 2 (1), 208-212.
- Lerner, D. & Henke, R.M. (2008). What does research tell us about depression, job performance, and work productivity? In: *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 50 (4), 401-410.
- Levecque, K., Lodewyckx, I. & Bracke, P. (2009). Psychological distress, depression and generalised anxiety in Turkish and Moroccan immigrants in Belgium. In: *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 44 (3), 188-197.
- Levecque, K., Lodewyckx, I. & Vranken, J. (2007). Depression and generalised anxiety in the general population in Belgium: A comparison between native and immigrant groups. In: *Journal of Affective Disorders*, 97 (1-3), 229-239.
- Lewis, J. (2006). *Children, changing families and welfare states*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Link, B.G., Cullen, F.T., Struening, E., Shrout, P.E. & Dohrenwend, B.P. (1989). A modified labeling theory approach to mental disorders: an empirical assessment. In: *American Sociological Review*, 54, 400-423.
- Lloyd, M. (2010). Mental health policy and practice across Europe. In: *Critical Public Health*, 20 (2), 267-269.
- Lorant, V., Van Oyen, H. & Thomas, I. (2008). Contextual factors and immigrants' health status: Double jeopardy. In: *Health & Place*, 14 (4), 678-692.
- LVE (2013). Landelijke Vereniging van Eerstelijnspsychologen. Geraadpleegd via <http://www.lve.nl>
- Michel, J.S., Kotrba, L.M., Mitchelson, J.K., Clark, M.A. & Baltes, B.B. (2011). Antecedents of work-family conflict: A meta-analytic review. In: *Journal of Organizational Behavior*, 32 (5), 689-725.
- Miranda, J., Siddique, J., Der-Martirosian, C., & Belin, T.R. (2005). Depression among Latina immigrant mothers separated from their children. In: *Psychiatric Services*, 56 (6), 717-720.
- Missinne, S. & Bracke, P. (2012). Depressive symptoms among immigrants and ethnic minorities: a population based study in 23 European countries. In: *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 47 (1), 97-109.
- Monden, C. (2007). Partners in health? Exploring resemblance in health between partners in married and cohabiting couples. In: *Sociology of Health & Illness*, 29 (3), 391-411.
- Mortelmans, D., Pasteels, I., Bracke, P., Matthijs, K., Van Bavel, J. & Van Peer, C. (2011). *Scheiding in Vlaanderen*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Muntaner, C., Ng, E., Vanroelen, C., Christ, S. & Eaton, W.W. (2013). Social stratification, social disclosure, and social class as determinants of mental health disparities. In: Aneshensel, C.S., Phelan, J.C. & Bierman, A. (red.). *Handbook of the Sociology of Mental Health. Second edition*. Dordrecht: Springer, 205-227.
- Ormel, J., Oldehinkel, A. J., Goldberg, D. P., Hodyamont, P. P. G., Wilink, F. W., & Bridges, K. (1995). The Structure of Common Psychiatric-Symptoms – How Many Dimensions of Neurosis. In: *Psychological Medicine*, 25 (3), 521-530.
- Pattyn, E. & Bracke, P. (2013). The differential association between stigma dimensions and (in) formal help seeking. In: *Psychiatric Services*, in druk.
- Pattyn, E., Verhaeghe, M. & Bracke, P. (2012). Attitudes toward Community mental health care: the contact paradox revisited. In: *Community Mental Health Journal*, 49 (3), 292-302.

- Pattyn, E., Verhaeghe, M., Sercu, C., Bracke, P. (2013). Medicalizing versus psychologizing mental illness: what are the implications for help seeking and stigma? A general population study. In: *Social Psychiatry & Psychiatric Epidemiology*, in druk.
- Pauwels, K. (2011). *Geestelijke gezondheidsbevordering en de preventie van eenzaamheid, depressie en zelfdoding bij ouderen*. Gent: Vlaams Actieplan Suïcidepreventie.
- Pelfrene, E. (2009). De nieuwe bevolkingsvooruitzichten 2007-2060. SVR-Rapport, http://www4.vlaanderen.be/dar/svr/afbeeldingennieuwtjes/demografie/bijlagen/2009-04-06-svr-rapport-2009-3_geraadpleegd_op_11_juni_2013.
- Piccinelli, M. & Wilkinson, G. (2000). Gender differences in depression – Critical review. In: *British Journal of Psychiatry*, 177 (1), 486-492.
- Plouhidis, G.B. & Grundy, E. (2009). Later-life mental health in europe: A country-level comparison. In: *The Journals of Gerontology. Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 64B (5), 666-676.
- Popay, J. & Jones, G. (1990). Patterns of health and illness amongst lone parents. In: *Journal of Social Policy*, 19 (1), 499-534.
- Reynders, A., Scheerder, G., Molenberghs, G. & Van Audenhove, C. (2011). *Rapport 09: Onderzoek naar verklarende factoren voor de verschillen in suïdecijfers in Vlaanderen in vergelijking met Europese landen*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Rhodes, A.E., Goering, P.N., To, T. & Williams, J.I. (2002). Gender and outpatient mental health service use. In: *Social Science & Medicine*, 54 (1), 1-10.
- Ruiter, M. (2013). E-learning programme Recognising Depression. Trimbos Instituut. Geraadpleegd via <http://www.trimbos.org/news/trimbos-news/e-learning-programme-recognising-depression>
- Rüsh, N., Angermeyer, M.C. & Corrigan, P.W. (2005). Mental illness stigma: Concepts, consequences, and initiatives to reduce stigma. In: *European Psychiatry*, 20 (8), 529-539.
- Ryssaert, L., Avonts, D., Boeckstaens, P. e.a. (2011). Gezondheid en zorg in Vlaanderen, Europees gekaderd. In: Noppe, J., Vanderleyden, L. & Callens, M. (red.). *De Sociale Staat van Vlaanderen 2011*, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, 165-216.
- Sheffield, J.K., Fiorenza, E. & Sofronoff, K. (2004). Adolescents' willingness to seek psychological help: Promoting and preventing factors. In: *Journal of Youth and Adolescence*, 33 (6), 495-507.
- Simon, R.W. (2002). Revisiting the relationships among gender, marital status, and mental health. In: *American Journal of Sociology*, 107 (4), 1065-1096.
- Soons, J.P. & Kalmijn, M. (2009). Is marriage more than cohabitation? Well-being differences in 30 European countries. In: *Journal of Marriage and Family*, 71 (5), 1141-1157.
- Swinnen, S.G. & Selten, J.P. (2007). Mood disorders and migration – Meta-analysis. In: *British Journal of Psychiatry*, 190 (1), 6-10.
- Symoens, S. & Bracke, P. (2007). Balanceren op de scheidingslijn tussen werk en gezin. Werk-gezin conflict en tevredenheid in Vlaanderen en andere Westerse landen. In: Pickery, J. (red.). *Vlaanderen gepeild!*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Ten Have, M., Vollebergh, W., Bijl, R. & Ormel, J. (2002). Combined effect of mental disorder and low social support on care service use for mental health problems in the Dutch general population. In: *Psychological Medicine*, 32 (2), 311-323.
- Umberson, D., Thomeer, M.B. & Williams, K. (2013). Family status and mental health: Recent advances and future directions. In: Aneshensel, C.S., Phelan, J.C. & Bierman, A. (red.). *Handbook of the sociology of mental health. Second edition*. Dordrecht: Springer, 405-431.
- Van de Velde, S., Bracke, P. & Levecque, K. (2010). Gender differences in depression in 23 European countries. Cross-national variation in the gender gap in depression. In: *Social Science & Medicine*, 71 (2), 305-313.
- Van Praag, L., Bracke, P., Christiaens, W., Levecque, K. & Pattyn, E. (2009). Mental health in a gendered context: Gendered community effect on depression and problem drinking. In: *Health & Place*, 15 (4), 990-998.

- Vandenbroucke, S., Lebrun, J.M., Vermeulen, B., Declercq, A., Maggi, P., Delye, S. e.a. (2012). *Oud word je niet alleen. Een enquête over eenzaamheid en sociaal isolement bij ouderen in België*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Vandeurzen, P. (2012). *Voorstel voor de Gezondheidsdoelstelling 'Preventie van zelfdoding' en een Vlaams actieplan voor de preventie van zelfdoding 2012-2020*. Nota van de Vlaamse Regering. Brussel: Vlaams Parlement.
- Verhaeghe, M. & Bracke, P. (2012) Associative stigma among mental health professionals. Implications for professional and service user well-being. In: *Journal of Health and Social Behavior*, 53 (1), 17-32.
- Vermeylen, M., Verpooten, V., Beyers, H. e.a. (2010). *Rapport: Farmaceutische kerngetallen, Farmaceutische verstrekkingen, Ambulante praktijk 2010*. Brussel: Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, dienst voor geneeskundige verzorging.
- Vlaams Agentschap Zorg & Gezondheid (2009). Onderzoeksrapport: Eerstelijnspsycholoog. Geraadpleegd via <https://wvg.vlaanderen.be/applicaties/kenniscentrum/pdf/eerstelijnspsycholoog.pdf>
- Vlaams Agentschap Zorg & Gezondheid (2012). Eerstelijnspsychologische functie in proefprojecten. Geraadpleegd via <http://www.zorg-en-gezondheid.be/Nieuws/Eerstelijnspsychologische-functie-in-proefprojecten/>
- Vlaanderen.be (2009). *Bijdrage Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse Regering*. Beleidsdocument, Vlaamse overheid. Geraadpleegd via <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/bijdrage-vlaamse-administratie-aan-het-regeerprogramma-van-de-aantredende-vlaamse-regering>
- Voydanoff, P. (2002). Linkages between the work-family interface and work, family, and individual outcomes – An integrative model. In: *Journal of Family Issues*, 23 (1), 138-164.
- Wade, T.J. & Cairney, J. (2000). Major depressive disorder and marital transition among mothers: results from a national panel study. In: *The Journal of Nervous and Mental Disease*, 188 (11), 741-750.
- Wade, T.J., Veldhuizen, S. & Cairney, J. (2011). Prevalence of psychiatric disorder in lone fathers and mothers: examining the intersection of gender and family structure on mental health. In: *Canadian Journal of Psychiatry*, 56 (9), 567-573.
- Wang, J. (2004). The difference between single and married mothers in the 12-month prevalence of major depressive syndrome, associated factors and mental health service utilization. In: *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 39 (1), 26-32.
- Wang, P.S., Aguilar-Gaxiola, S., Alonso, J., Angermeyer, M.C., Borges, G., Bromet, E.J. & Wells, J.E. (2007). Use of mental health services for anxiety, mood, and substance disorders in 17 countries in the WHO world mental health surveys. In: *Lancet*, 370 (9590), 841-850.
- Wauterickx, N. & Bracke, P. (2005). Unipolar depression in the Belgian population – Trends and sex differences in an eight-wave sample. In: *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 40 (9), 691-699.
- Willems, P. & Lodewijckx, E. (2011). *SVR-Projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaamse steden en gemeenten, 2009-2030*. SVR-rapport, 2011/2.
- WIV (2010). *Rapport I: Gezondheidstoestand. Belangrijkste resultaten*. Gezondheidsenquête, België 2008.

Bijlage 1

Lijst met gebruikte schalen en datasets waarop analyses worden gedaan

CES-D8: de CES-D8 schaal (*Center of Epidemiologic Studies Depression Scale*) is een korte zelf-beoordelvingsvragenlijst die depressieve symptomen meet. Er wordt gevraagd hoe vaak men zich gedurende de week voorafgaand aan het interview gedeprimeerd gevoeld heeft, gelukkig was, zich eenzaam gevoeld heeft, enzovoort. De antwoordmogelijkheden bestaan uit: (0) zelden of nooit, (1) soms, (2) vaak en (3) altijd of bijna altijd. De scores op de 8 items worden opgeteld wat resulteert in een schaal van 0 tot 24. Hoge scores wijzen op een hoge frequentie en intensiteit van depressieve symptomen.

GHQ-12: de GHQ-12 (*General Health Questionnaire*) is een schaal die peilt naar het algemeen psychisch (on)welbevinden op basis van 12 items (bijvoorbeeld “Hebt u zich kunnen concentreren op uw bezigheden?” en “Hebt u het gevoel gehad dat u uw moeilijkheden niet de baas kon?”). De antwoordcategorieën peilen naar het gevoel van psychisch (on)welbevinden in de afgelopen weken in vergelijking met hoe het gevoel gewoonlijk is. Mogelijke antwoorden zijn: (1) beter dan gewoonlijk, (2) net zo goed als gewoonlijk, (3) minder goed dan gewoonlijk of (4) veel minder goed dan gewoonlijk. Een hogere score veronderstelt een grotere waarschijnlijkheid van onwelbevinden.

MHI-5: de MHI-5 is een korte versie van het Mentaal Gezondheidsonderzoek (*Mental Health Inventory*). Het meet depressieve en angst gerelateerde klachten en maakt gebruik van items zoals: “Hoe vaak van de tijd gedurende de voorbije 4 weken heb je je depressief en neerslachtig gevoeld?”. De antwoordcategorieën bestaan uit: (1) nooit, (2) zelden, (3) soms, (4) meestal en (5) altijd. De range van de schaal gaat van 1 tot 100 en hoge scores duiden op een hoge mate van psychische stress.

SCL-90-R: de SCL-90-R schaal (*Symptom Checklist 90 Revised*) peilt op basis van zelfbeoordeling naar 90 lichamelijke en psychische klachten in de afgelopen 12 maanden. Wij beperken ons tot de subschalen die depressieve symptomen (17 items, bijvoorbeeld weinig energie hebben, gauw huilen) en angstsymptomen (10 items, bijvoorbeeld u bang voelen, hartkloppingen) meten. Bij elk item kan de respondent aangeven of hij/zij in de afgelopen week (1) helemaal niet, (2) een beetje, (3) nogal, (4) tamelijk veel, of (5) heel erg gehinderd werd.

ESS: de *European Social Survey* (<http://ess.nsd.uib.no/>) bestaat voorlopig uit vijf ronden (2002, 2004, 2006, 2008 & 2010). Elke ronde bevat informatie over subjectieve gezondheid, werk- en gezinsgerelateerde factoren, tevredenheid over balans tussen werk en gezin, enzovoort. In de derde ronde wordt ook de CES-D8 schaal opgenomen. De informatieverzameling van de algemene bevolking (ouder dan 14 jaar) gebeurt aan de hand van face-to-face-interviews.

Eurobarometer: de Eurobarometerenquêtes worden uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie. Aan de hand van face-to-face interviews wordt informatie verzameld bij de algemene bevolking vanaf 15 jaar in 31 EU-landen en kandidaat-lidstaten (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_248_en.pdf). De special issues 345 (2009-2010) en 248 (2005-2006) handelen over het mentaal welzijn en zorggebruik.

HIS: de Belgische gezondheidsenquête (*Health Interview Survey*, www.gezondheidsenquête.be) wordt om de 4 jaar (1997, 2001, 2004, 2008, 2013 (lopend)) georganiseerd door het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid (WIV-ISP), in samenwerking met de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI). Met deze gezondheidsenquête wordt gestreefd naar een systematische opvolging van de volksgezondheid door de gezondheid van de inwoners te evalueren en de voornaamste gezondheidsproblemen bloot te leggen.

SiV: de survey *Scheiding in Vlaanderen* (www.scheidinginvlaanderen.be) werd ontworpen om de oorzaken en gevolgen van echtscheiding in kaart te brengen. De steekproef is gebaseerd op een selectie van huwelijken op basis van het Rijksregister. Het gaat om heteroseksuele (ex-) huwelijken die voltrokken werden tussen 1971 en 2008, van wie beide partners nog steeds in leven zijn, de Belgische nationaliteit bezitten van bij de geboorte en momenteel gedomicilieerd zijn in Vlaanderen. Beide partners uit eenzelfde (ex-)huwelijk werden onafhankelijk van elkaar gecontacteerd en geïnterviewd (CAPI). Om de grote verscheidenheid bij gescheiden koppels te vatten, werden gebroken huwelijken oververtegenwoordigd (2/3 gebroken huwelijken versus 1/3 intacte huwelijken).

RiV: de data van het onderzoek 'Relaties in Vlaanderen' (www.relatiesinvlaanderen.be) – een deelproject van het onderzoek 'Scheiding in Vlaanderen (SiV)' (zie boven) – werden in 2010 verzameld bij heteroseksuele koppels die in het voorafgaande jaar huwden of gingen samenwonen. Koppels werden ad random geselecteerd uit het Rijksregister op basis van gezamenlijke domicilie. Beide partners waren tussen 18 en 40 jaar op het moment van bevraging en werden individueel benaderd voor deelname aan de studie.

SHARE: de *Survey of Health, Aging and Retirement* (www.share-project.be) focust op de bevolking ouder dan 50 jaar. Het is een multidisciplinair en cross-nationaal onderzoeksproject waarin gezondheid, sociaal-economische status, sociale en familiale netwerken centraal staan. Het bevat onder andere specifieke informatie over depressieve gevoelens (CES-D8-schaal) en medicatie- en zorggebruik voor mentale gezondheidsproblemen.

SGC-BMHS: de studie *Stigma in a Global context – Belgian Mental Health Survey* (2009) is de eerste studie die met behulp van face-to-face-interviews de attitudes ten opzichte van personen met psychische problemen en psychische hulpverlening heeft bevraagd. Een deel van de vragen van het interview verwijzen naar een hypothetische vignette persoon die kampt met symptomen van depressie of schizofrenie (een vignette is een kaartje met een schets van de situatie aan de hand van verschillende kenmerken; de ondervraagden krijgen een aantal van deze vignettes te zien met de vraag hun oordeel over de voorgelegde situatie te geven). De survey is representatief voor de algemene volwassen Belgische bevolking. Deze studie maakt deel uit van een cross-cultureel project waarbij ook data verzameld werden in andere Europese en niet-Europese landen.

Aanpak van energiearmoede via energie-efficiëntie: mogelijkheden en beperkingen

Bart Delbeke*, Griet Verbeeck** & Stijn Oosterlynck*

Inleiding

In deze bijdrage bespreken we het relatief nieuwe begrip energiearmoede en onderzoeken we in welke mate energie-efficiëntie kan bijdragen tot de aanpak van energiearmoede. De bijdrage bestaat uit 4 delen. In het eerste deel definiëren we de begrippen energiearmoede en energie-efficiëntie en maken we een stand van zaken op. In deel 2 blikken we vooruit en schetsen we de belangrijkste uitdagingen waar Vlaanderen voor staat. In het derde deel beschrijven we de aanpak van energiearmoede in het buitenland aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden uit het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. In het laatste deel ten slotte onderzoeken we of deze praktijkvoorbeelden toepasbaar zijn in Vlaanderen en formuleren we enkele beleidsaanbevelingen.

1. Energiearmoede en energie-efficiëntie: stand van zaken

In dit deel gaan we in detail in op het begrip energiearmoede (1.1), maken we een stand van zaken op aan de hand van cijfers en statistieken (1.2) en bekijken we de rol van energie-efficiëntie in de aanpak van energiearmoede (1.3).

1.1. Het begrip energiearmoede

Eerst stellen we een definitie op van energiearmoede en geven we de oorzaken en gevolgen van het fenomeen aan. We plaatsen het ook in een ruimer kader, namelijk de geliberaliseerde energiemarkt en de strijd tegen de klimaatverandering.

* Onderzoeksgroep OASoS, Departement Sociologie, Universiteit Antwerpen. E-mail: bart.delbeke@uantwerpen.be.

** Onderzoeksgroep ARCK, Faculteit Architectuur & Kunst, Universiteit Hasselt.

1.1.1. Energiearmoede gedefinieerd

Wie gevraagd wordt naar wat energiearmoede precies betekent, zal daar waarschijnlijk wel een vaag idee over hebben: ‘het gaat over mensen die ‘s winters in de kou zitten’, ‘families die in een slecht geïsoleerd huis leven met slechte verwarmingstoestellen’ of ‘mensen die hun rekeningen voor gas of elektriciteit niet kunnen betalen’.

Dit beeld is grotendeels correct, maar een precieze definitie opstellen is niet zo eenvoudig. Dat blijkt ook uit de afwezigheid van een officiële of ruim aanvaarde definitie van dit begrip.

Ten eerste is armoede op zich al niet eenvoudig te definiëren. Ten tweede zijn er bij energiearmoede veel factoren die meespelen, zoals de prijs van energie, het inkomen, de woning, het klimaat, het persoonlijke aanvoelen enzovoort. Ook omvat de energie-sector meer dan alleen de vectoren gas en elektriciteit.

Wat verstaan we onder energie en wat rekenen we allemaal mee? Verwarming is veruit de belangrijkste component. Daaraan besteden we ruim twee derden van ons energiebudget (Eandis, 2012). Verder gaat het ook om warm water, verlichting en elektrische toestellen. Omdat we energie beschouwen in een context van wonen, rekenen we transport - hoe belangrijk ook - niet mee, vanwege de heel verschillende problematiek van dit onderwerp.

Rekening houdend met vorige bedenkingen, vat volgende definitie het begrip goed samen:

‘Energiearmoede verwijst naar een toestand waarbij een persoon of huishouden bijzondere moeilijkheden ondervindt in zijn/haar woonst om zich te voorzien van de energie die nodig is om zijn/haar elementaire noden te bevredigen.’ (Huybrechs e.a., 2011).

We onderscheiden 2 vormen van energiearmoede:

- Iemand die ‘te weinig’ energie verbruikt, dat wil zeggen minder dan aangewezen om normaal te kunnen leven (energie onderconsumptie).
- Iemand die in verhouding tot zijn budget ‘te veel’ energie gebruikt, schulden maakt en daardoor in financiële moeilijkheden komt.¹

Het is belangrijk om het begrip energiearmoede niet zwart-wit te zien. Men wordt niet van de ene op de andere dag energiearm. Er zijn veel grensgevallen van huishoudens die bijvoorbeeld door zeer hard op de uitgaven te letten nog net schuldenvrij kunnen blijven maar bij prijsschokken in de problemen komen. In dat geval spreekt men van energiekwetsbaarheid.

1.1.2. Oorzaken van energiearmoede

De specifieke oorzaken voor energiearmoede behelzen de prijs van energie, de institutionele context van de energiemarkt en de woonsituatie.

De prijs die iemand betaalt voor energie kan sterk variëren. Deze is afhankelijk van het type energie dat gebruikt wordt, de zogenaamde *energievector*: gas, stookolie, elektriciteit, hout, steenkool enzovoort. Daarnaast hebben de keuze van de leverancier, het type contract (vast of variabel, groene of grijze stroom) en het verbruik invloed op de prijs. Plotse prijsverhogingen kunnen een precair budget uit evenwicht brengen. Het verbruik hangt op zijn beurt af van het type huisvesting (zie verder), het klimaat, het aantal bewoners, de hoeveelheid uren dat men aanwezig is en persoonlijke voorkeuren.

De energiemarkt werd in Vlaanderen in 2003 geliberaliseerd. Eén van de belangrijkste doelen was om door een verhoogde concurrentie een lagere prijs te bekomen. Hoewel het voor de actieve consument mogelijk is om een lagere prijs te bedingen (CREG, 2011), moet men in een context van energiearmoede toch ook in rekening brengen dat lang niet iedereen van de lagere prijzen kan profiteren. Vooral laaggeschoolde gezinnen hebben het moeilijk om hun weg te vinden op de vrijgemaakte energiemarkt en het voor hen meest voordelige tarief te identificeren. Ook de toename van het aantal spelers op de markt (producenten en importeurs, commerciële leveranciers, netbeheerders en regulatoren) hebben de zaken er niet eenvoudiger op gemaakt.

Het soort woning is van cruciaal belang. Het bouwjaar, de mate van isolatie van dak, ramen en muren, de grootte en de omslotenheid (appartement, vrijstaand huis, rijhuis) bepalen mee de energiekwaliteit van de woonst. Zo zal een huishouden met een beperkt inkomen, maar met een energetisch kwalitatieve woonst nog in de energiebehoeften kunnen voorzien, terwijl een gezin met een iets hoger inkomen maar wonend in een ‘energetisch vergiet’ zich arm stookt.

Wie de energiefacturen niet meer kan betalen, belandt vaak in een vicieuze cirkel. Schulden brengen immers verwijlinteresten en aanmaningskosten met zich mee, wat de factuur extra zwaar maakt. Indien niet voldoende verwarmd wordt, heeft dat ook schadelijke gevolgen voor de gezondheid (denk aan vocht- en schimmelproblemen). Dit effect mag niet onderschat worden. Wie ziek wordt, zit vaker thuis, kan mogelijk moeilijker koude verdragen en zal daardoor meer willen verwarmen. Dit leidt weer tot hogere facturen.

Naast de specifieke oorzaken van energiearmoede zijn er ook de klassieke oorzaken van armoede in het algemeen. Het gaat dan in hoofdzaak om een ontoereikend inkomen. Een huishouden met betalingsmoeilijkheden zal bepaalde uitgaven vermijden of facturen onbetaald laten. Het kan gaan om doktersbezoeken, schoolrekeningen, voedselaankopen en dus ook om uitgaven voor energie.

Een andere algemene factor is het scholingsniveau. Laaggeschoolden hebben in de regel een lager inkomen dan hooggeschoolden. Bovendien kan lage scholing samengaan met laaggeletterdheid. Toegepast op het domein van energie kan dat betekenen dat iemand moeite heeft om facturen te begrijpen, om op de hoogte te zijn van energiebesparende maatregelen, om te weten hoe bepaalde toestellen optimaal functioneren (bijvoorbeeld een thermostaat) of om te beoordelen welke toestellen zuiniger zijn dan andere.

1.1.3. Botsing van logica's

In de problematiek van energiearmoede botsen verschillende logica's met elkaar. In een geliberaliseerde energiemarkt botst enerzijds de economische winstlogica van de markt met de sociale logica van de menselijke behoefte aan energie. Anderzijds botst de ecologische logica van zuinig energiegebruik met de sociale nood aan voldoende energie.

Vrijemarktwerking versus sociale logica

Ondanks de toegenomen aandacht voor energiearmoede in het beleid², is momenteel het recht op energie niet gegarandeerd. De bestaande wetgeving maakt geen melding van een afdwingbaar recht. Nochtans is energie duidelijk een basisbehoefte om menswaardig te kunnen leven in en te kunnen participeren aan de samenleving.

Daar staat tegenover dat producenten en leveranciers van energie hun diensten niet gratis aanbieden en daarom de levering zullen stopzetten indien een klant zijn facturen niet meer betaalt.

De botsing tussen deze 2 logica's wordt soms pijnlijk duidelijk. Wie als niet-beschermde klant gedropt wordt door de energieleverancier, komt bij de netbeheerder terecht. De prijs die men dan betaalt, wordt bepaald door de federale Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) en lag tot augustus 2013 een stuk hoger dan wat men op de markt kon krijgen. Dit ontradend tarief diende om mensen terug richting vrije markt te doen bewegen. In de praktijk bleven vele gedropten echter bij de netbeheerder omdat zij, mede door het hogere tarief, niet schuldenvrij konden worden. Een ander voorbeeld is het afsluiten van mensen van energiebevoorrading. Wie olopemde schulden maakt bij de netbeheerder, kan voor een lokale adviescommissie (LAC) gebracht worden. Deze commissie moet beslissen of de energietoevoer mag worden afgesloten of niet. Vanuit een sociale logica zou men kunnen verdedigen dat niemand mag afgesloten worden van energie, maar toch zien we dat er nog steeds heel wat gevallen zijn. In 2012 ging het om 981 huishoudelijke afnemers voor elektriciteit en 1.809 afnemers voor gas (VREG, 2013).

Sociale versus ecologische logica

Simplistisch gesteld zal een ecologische logica ernaar streven om gezinnen *minder* energie te laten verbruiken terwijl men vanuit een sociale bezorgdheid gezinnen in energiearmoede net *meer* energie wil aanleveren. Nemen we als voorbeeld het btw-tarief op energie dat nu 21% bedraagt. Regelmatig gaan er stemmen op om dit te verlagen tot het tarief van vergelijkbare basisproducten zoals voeding of water (6%). Zodoende zou men voor hetzelfde bedrag meer energie kunnen verbruiken. Vanuit ecologisch standpunt betekent een btw-verlaging echter dat de algemene energieconsumptie zal stijgen, wat een negatieve impact heeft op het milieu.

Een ander voorbeeld is het zogenaamde REG-beleid (Rationeel Energiegebruik) van de Vlaamse overheid en de netbeheerders, dat voornamelijk gericht is op eigenaars van woningen. Voor huurders, waartoe veel huishoudens met een zwakker

sociaal-economisch profiel behoren, zijn er minder maatregelen uitgewerkt, waardoor zij er minder gebruik van kunnen maken (terwijl ze er wel aan bijdragen).

Wanneer wordt ingezet op gerichte maatregelen voor zwakkeren, gaan de sociale en de ecologische logica vaak wel hand in hand. Dit is het geval bij de bouw van energie-efficiënte sociale woningen. Ook een doordacht progressief btw-tarief, dat een basispakket energie beperkt of niet belast, kan ertoe bijdragen om beide logica's te verzoenen.

1.2. Energiearmoede in Vlaanderen³

In dit onderdeel wordt de problematiek van energiearmoede verder toegelicht door de situatie in Vlaanderen te bespreken aan de hand van beschikbare gegevens.

1.2.1. Probleem van meting

Een eerste poging om energiearmoede meetbaar te maken, bestaat erin te kijken naar het huishoudinkomen enerzijds en de uitgaven voor energie anderzijds. Als de uitgaven meer dan 10% van het inkomen bedragen, spreekt men klassiek van een energiearm huishouden⁴. Deze methode vertrekt echter eerder van de beschikbare statistieken dan van wat theoretisch wenselijk is. Er is namelijk een probleem met de 10%-regel: wie door financiële problemen weinig uitgeeft aan energie, zal geen 10% van het inkomen besteden, maar is toch energiearm. Kijken naar de energie-uitgaven en het inkomen volstaat dus niet. Volgende indicatoren hebben we idealiter nodig om energiearmoede afdoende en in al zijn facetten te meten:

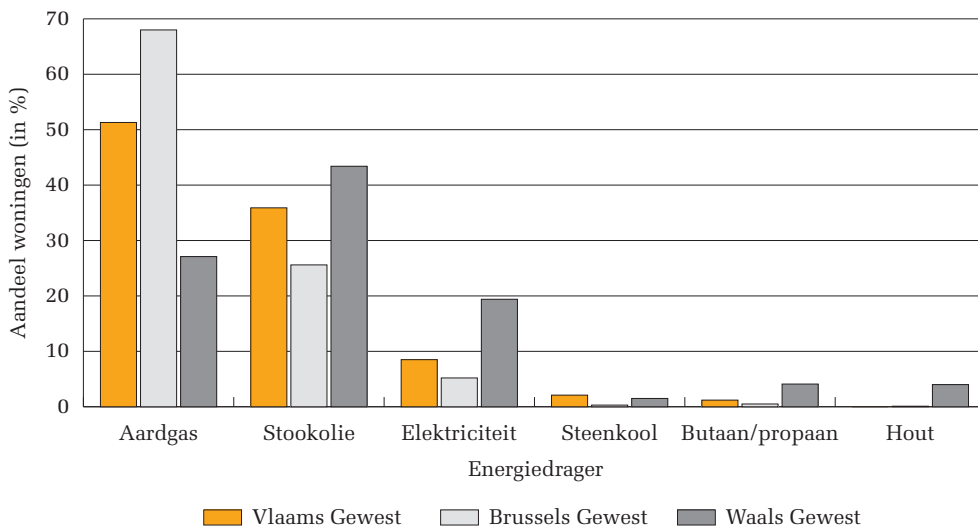
- gezinsgrootte
- gezinsinkomen
- sociaal-economische kenmerken van het gezin
- de bereikte temperatuur in de woning
- grootte van de woning
- isolatie van de woning (dak, muren, vloer, ramen)
- type verwarming
- verbruik
- type toestellen
- prijs per kWh + onderverdeling van de prijs (distributietarief, btw, ...)
- info over klimaat (via het aantal graaddagen⁵)

Deze lijst staat in schril contrast met de daadwerkelijk beschikbare gegevens. Daarom moeten we met een aantal proxy's werken. In wat volgt, kijken we in detail naar enkele mogelijke indicatoren.

1.2.2. Energie-uitgaven

In de top 3 van gebruikte energiebronnen vinden we naast gas (op 1) en elektriciteit (op 3) ook stookolie. Ruim een derde van de Vlaamse gezinnen verwarmt met stookolie (zie figuur 1).

FIGUUR 1. Aandeel woningen per energiedrager, Belgische gewesten, 2008, in %



Bron: Huybrechs e.a., 2011.

Daar waar gebruikers van gas en elektriciteit een zekere mate van bescherming genieten door bijvoorbeeld sociale maximumprijzen, minimumlevering of verbod om afgesloten te worden in de winterperiode, is dit niet van toepassing op de andere energievectoren.

Wel bestaat er een Sociaal Verwarmingsfonds dat toelagen toekent aan gebruikers van stookolie die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het gaat om personen met recht op een verhoogde tegemoetkoming van het RIZIV, personen met een beperkt inkomen of personen met schuldenoverlast. Het totaalbedrag van deze toelagen is de afgelopen jaren spectaculair gestegen (zie tabel 1). Het aantal dossiers kent eveneens een stijgende trend.

TABEL 1. Toelagen van het Sociaal Verwarmingsfonds (in miljoen euro per jaar) en aantal dossiers, Vlaams Gewest, periode 2008-2011

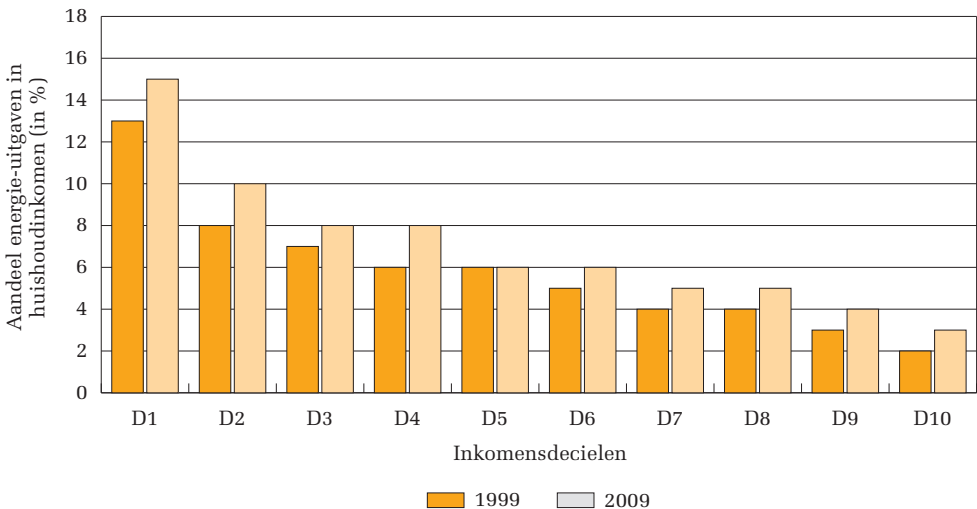
	2008	2009	2010	2011
Bedrag van de toelagen (miljoen euro)	7,0	9,0	11,1	11,5
Aantal dossiers	51.451	46.504	53.295	57.845

Bron: Sociaal Verwarmingsfonds, 2012.

Over gebruikers van hout of steenkool weten we bijzonder weinig. Hoewel het kleine percentages zijn, gaat het om enkele tienduizenden gezinnen⁶. Deze verwarmingswijzen vinden we vaker terug bij mensen met een laag inkomen (Dumortier e.a., 2006). Vaak gaat het om verouderde en gevaarlijke installaties. En net voor deze vectoren bestaan er geen steunmaatregelen.

De Vlaamse gezinnen geven gemiddeld 6% van hun inkomen uit aan energie. Achter dit gemiddelde schuilt een grote variatie (zie figuur 2). In het tiende deciel, dat zijn de 10% gezinnen met het hoogste gezinsinkomen, wordt zo'n 3% uitgegeven aan energie. Dit is iets meer dan 10 jaar geleden. In het eerste deciel, de 10% laagste inkomens, geeft men 15% uit. Dit was 10 jaar geleden 13%. Hier is de stijging dus het hardst voelbaar.

FIGUUR 2. Aandeel van de gemiddelde energie-uitgaven in het gemiddelde huishoudinkomen per deciel, Vlaams Gewest, 1999 en 2009, in %



Bron: Huybrechs e.a., 2011.

Een veel gebruikte databank voor sociaal onderzoek is de 'Statistics on Income and Living Conditions' (EU-SILC). Het gaat om een door Eurostat gecoördineerde en in België door ADSEI uitgevoerde jaarlijkse enquête in alle 27 EU-lidstaten. De EU-SILC-enquête bevat 2 specifieke vragen die gerelateerd kunnen worden aan energiarmede:

- 'Heeft u in het afgelopen jaar moeilijkheden gehad om de woning voldoende te verwarmen?'
- 'Heeft u in het afgelopen jaar betalingsmoeilijkheden gehad met nutsfacturen?'

In 2011 leefde 4% van de Vlamingen in een gezin dat de woning moeilijk kan verwarmen. Eenzelfde aandeel (4%) leefde in een gezin met achterstallige nutsfacturen. Opnieuw is er achter dit gemiddelde veel variatie te vinden. Ook uit deze enquête

komt naar voren dat de lagere inkomensgroepen veel vaker in een situatie van energiarmede zitten. Daarnaast kunnen we een onderscheid maken op basis van gezinsamenstelling en woonstatuut.

De samenstelling van het gezin heeft een invloed op het inkomen en het energieverbruik. Een gezin dat het met 1 inkomen moet doen, is meestal slechter af dan een gezin met 2 inkomens. Grote gezinnen zullen meer verbruiken dan kleine waardoor hun factuur hoger ligt. Ten slotte kan de leeftijd van de gezinsleden een rol spelen: gepensioneerden zitten vermoedelijk vaker thuis en verkiezen ook vaker een iets hogere temperatuur waardoor ze ook meer energie verbruiken.

In tabel 2 trachten we deze verschillen bloot te leggen. De uitschieters wat energiarmede betreft, zijn de eenoudergezinnen, gevolgd door grote gezinnen en alleenstaanden.

TABEL 2. Aandeel personen dat leeft in een huishouden dat financieel moeite heeft om het huis te verwarmen en energiefacturen te betalen, naar huishoudtype en woonstatuut, Vlaams Gewest, 2011, in %

	Moeilijkheden om de woning te verwarmen	Betalingsproblemen met nutsrekeningen
Huishoudtype		
Alleenstaanden	5,0	2,9
2 volwassenen, geen kinderen, minstens 1 volwassene \geq 65 jaar	1,8	1,7
2 volwassenen, geen kinderen, beide $<$ 65 jaar	2,5	1,5
Andere huishoudens zonder kinderen	2,7	3,1
Eénoudergezinnen met 1 of meer kinderen	11,5	6,7
2 volwassenen, 1 kind	1,7	4,7
2 volwassenen, 2 kinderen	0,8	2,1
2 volwassenen, 3 of meer kinderen	5,4	8,2
Andere huishoudens met kinderen	10,9	8,1
Woonstatuut		
Eigenaar, zonder lening	3,3	1,1
Eigenaar, met lening	1,7	2,2
Huurder private markt	8,8	10,9
Huurder sociale woning	9,1	10,9
Totaal	3,8	3,8

Bron: ADSEI - EU-SILC.

Naar woonstatuut onderscheiden we 4 types: eigenaars met of zonder een hypotheeklening, huurders op de private markt en huurders op de sociale markt.

De verschillen zijn duidelijk: problematische situaties rond energievoorziening komen veel vaker voor bij huurders dan bij eigenaars. Een reden hiervoor kan het zwakkere sociaal-economische profiel zijn van huurders ten opzichte van eigenaars. Een tweede reden kan zijn dat maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie van de woning zich vooral richten naar eigenaars, of dat eigenaars vaker van deze

maatregelen gebruik maken dan verhuurders, die er doorgaans minder belang bij hebben om de woning aan te passen (zie 1.3.3 voor een meer gedetailleerde bespreking).

1.2.3. Bespreking sociale statistieken

Algemeen genomen zijn data over energiearmoede redelijk schaars. Specifiek over gas en elektriciteit is er echter wel wat geweten. In dit onderdeel hanteren we cijfers van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) die ze op zijn beurt haalt bij de leveranciers en de netbeheerders. Deze cijfers zijn vlot beschikbaar en worden jaarlijks gepubliceerd met de nodige uitleg. Omdat de statistieken gebaseerd zijn op cijfers van de leveranciers enerzijds en van de netbeheerders anderzijds behandelen we ze apart.

Bij een commerciële leverancier

Een eerste mogelijk teken aan de wand als het gaat over betalingsmoeilijkheden zijn de ingebrekestellingen. Wie niet reageert op een herinneringsbrief om openstaande rekeningen te betalen, krijgt een aangetekende brief toegestuurd. In 2012 kreeg meer dan 9% van de Vlaamse gezinnen zo'n ingebrekestelling (tabel 3).

In dergelijke gevallen kan de energieleverancier een afbetalingsplan voorstellen. We maken een onderscheid tussen nieuw opgestarte (in 2012) en lopende afbetalingsplannen. 75.255 gezinnen (3%) gingen in 2012 een afbetalingsplan aan met hun leverancier. Het gaat om een maandelijkse afbetaling van gemiddeld 143 euro (exclusief de kosten voor het huidige energieverbruik) en dit gedurende 6 maanden.

Bij de lopende betalingsplannen gaat het in 2012 om 106.178 gezinnen (4%). Van alle afbetalingsplannen werd er 36% niet correct nageleefd. Er bestaat weliswaar geen definitie voor 'correct terugbetalen'. De ene leverancier gaat hier soepeler mee om dan de andere. Het is de leverancier die de voorwaarden van de terugbetaling bepaalt.

Het aantal ingebrekestellingen schommelde de jongste jaren, het aantal afbetalingsplannen daarentegen bleef stabiel.

TABEL 3. Aandeel huishoudelijke afnemers van gas en elektriciteit die een ingebrekestelling kregen of voor wie een afbetalingsplan werd opgestart, Vlaams Gewest, periode 2009-2012, in %

	2009	2010	2011	2012
Ingrekestellingen	7,8	11,5	8,9	9,5
Opgestarte afbetalingsplannen	^a	2,8	2,7	2,9

^a Sinds 2010 wordt een onderscheid gemaakt tussen lopende en recent opgestarte afbetalingsplannen, vandaar dat een vergelijking met 2009 niet opgaat.

Bron: VREG, 2013.

Bij verdere wanbetaling kan de commerciële leverancier het contract opzeggen (de klant wordt 'gedropt'). Dat gebeurde in 2012 bij 66.378 afnemers van elektriciteit en

bij 50.937 afnemers van gas. Daarnaast werd ongeveer 35% van deze drops voor gas en elektriciteit weer geannuleerd. Dit vrij hoog percentage doet vermoeden dat het droppen een onderdeel van de procedure is geworden als ultiem middel om druk te zetten op de klant of om sneller op de bal te spelen en zo te vermijden dat de schulden oplopen.

Bij de netbeheerder

Wie gedropt wordt door een commerciële leverancier en geen nieuwe leverancier kan vinden binnen de 60 dagen, krijgt energie aangeleverd door de distributienetbeheerder (DBN). Zo'n 3% van alle gezinnen zat in 2012 in deze situatie (tabel 4).

Het aantal afnemers dat beleverd wordt door de netbeheerder steeg de voorbije jaren zowel voor gas als voor elektriciteit, maar ging lichtjes achteruit in 2012.

TABEL 4. Aantal klanten bij de distributienetbeheerder (DBN) en aandeel gezinnen (in %), Vlaams Gewest, periode 2010-2012

	Elektriciteit			Aardgas		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Aantal klanten bij DBN	76.575	82.287	80.571	54.701	58.858	58.028
Aandeel gezinnen (in %)	2,9	3,1	3,0	3,4	3,6	3,5

Bron: VREG, 2013.

Meer dan 60% van de klanten van de netbeheerder kreeg in 2012 een ingebrekestelling in de bus. Voor gas en elektriciteit samen werden ruim 33.000 afbetalingsplannen opgestart. Het gemiddeld terug te betalen bedrag per maand bedroeg 56 euro. Dit is een groot verschil met het gemiddelde bedrag bij de commerciële leveranciers. Hiervoor zijn 2 redenen. Ten eerste lossen budgetmeterklanten hun schulden af aan een ritme van 5 euro per week en halen zo het gemiddelde bedrag naar omlaag. Daarnaast ligt de schuld aan het begin van het afbetalingsplan lager bij de netbeheerder dan bij de commerciële leverancier.

Als er ook bij de netbeheerder schulden worden opgebouwd, plaatst die normaal gezien een budgetmeter. Iets meer dan de helft van de klanten bij de netbeheerder heeft een budgetmeter (sommigen hebben er zelfs 2: 1 voor gas en 1 voor elektriciteit). Er zijn meer budgetmeters voor elektriciteit dan voor aardgas, eenvoudigweg omdat die al langer geplaatst worden.

Er waren in 2012 44.039 actieve⁸ budgetmeters voor elektriciteit (1,6% van alle afnemers) en 27.232 voor gas (eveneens 1,6%). Zo'n budgetmeter werkt met een oplaadkaart, te vergelijken met die van een gsm. Als het krediet is opgebruikt, kan de klant een beperkt nooddiediet activeren. Als ook dit is opgebruikt, kan de stroombegrenzer⁹ worden ingeschakeld. De klant kan dan enkel aan beperkt vermogen (10 ampère) energie gebruiken. Noodkrediet en minimale levering zijn niet gratis en kunnen dus ook schuldopbouw betekenen.

Het aantal budgetmeters steeg de voorbije jaren. Vooral het aantal budgetmeters aardgas kende een inhaalbeweging (tabel 5).

TABEL 5. Aantal actieve budgetmeters voor elektriciteit en voor gas en aandeel gezinnen met budgetmeter (in %), Vlaams Gewest, periode 2010-2012

	Elektriciteit			Aardgas		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Aantal actieve budgetmeters	41.200	43.999	44.039	18.190	24.220	27.232
Aandeel gezinnen (in %)	1,5	1,6	1,6	1,1	1,5	1,6

Bron: VREG, 2013.

Een netbeheerder mag niet zomaar overgaan tot afsluiting van de energietoevoer (behoudens situaties van onveiligheid of fraude). In het geval van wanbetaling kan de afnemer voor een lokale adviescommissie (LAC) gebracht worden die zijn fiat moet geven. In Vlaanderen waren er in 2012 981 afsluitingen voor elektriciteit en 1.809 voor gas. Het jaar daarvoor waren dit er respectievelijk 1.165 en 1.850.

Bij dit alles dient vermeld te worden dat ongeveer 8% van de gezinnen in Vlaanderen recht heeft op de sociale maximumprijs. Deze beschermde afnemers zijn bijvoorbeeld mensen met een leefloon, een inkomensgarantie voor ouderen, een gewaarborgd inkomen voor bejaarden of een tegemoetkoming voor gehandicapten¹⁰. Deze afnemers betalen een lager, door de CREG vastgelegd tarief, onafhankelijk van wie hen energie levert.

Zo'n 14% van de klanten van de netbeheerders heeft recht op het lager tarief. Dit is bijna dubbel zoveel als bij de andere marktpelers (tabel 6). Onlogisch is dat niet, gezien het zwakker sociaal-economisch profiel van de doelgroep. Toch is het belangrijk op te merken dat van alle rechthebbenden op het sociaal tarief, 95% bij een commerciële leverancier een contract heeft. Voor aardgas geldt een gelijkaardig verhaal.

Het aandeel rechthebbenden op de sociale maximumprijs is gevoelig gestegen, waarschijnlijk dankzij de invoering van de automatische toekenning van het recht. Heel wat gezinnen die tot dan toe niet op de hoogte waren van hun recht, kunnen er nu wel van genieten.

TABEL 6. Aandeel klanten met recht op de sociale maximumprijs, Vlaams Gewest, periode 2010-2012, in %

	Elektriciteit			Aardgas		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Leveranciers	7,1	7,9	8,2	6,6	7,5	7,9
Netbeheerders	10,6	14,0	13,7	11,1	14,7	14,2

Bron: VREG, 2013.

Kanttekeningen bij deze indicatoren

Hoewel deze statistieken een algemeen beeld geven van enkele facetten van energiearmoede, zijn er toch een aantal bedenkingen te maken.

Eerst zijn er inhoudelijke beperkingen. Zo kan men zich afvragen of deze statistieken niet meer vertellen over de *procedures* rond energiearmoede dan wel dat ze echt de energiearmoede meten. Twee voorbeelden om dit te illustreren:

- Het aantal afbetalingsplannen zegt mogelijk meer over de toegeeflijkheid van leveranciers dan over het onvermogen van een klant om schulden terug te betalen.
- Als er nu weinig ‘gedropt’ wordt, kan het betekenen dat iedereen met betalingsmoeilijkheden in het verleden al uit de klantenbestanden van de leveranciers werd ‘uitgezuiverd’. Aan de andere kant kan veel droppen een onderdeel van de procedure zijn geworden, namelijk als drukkingsmiddel.

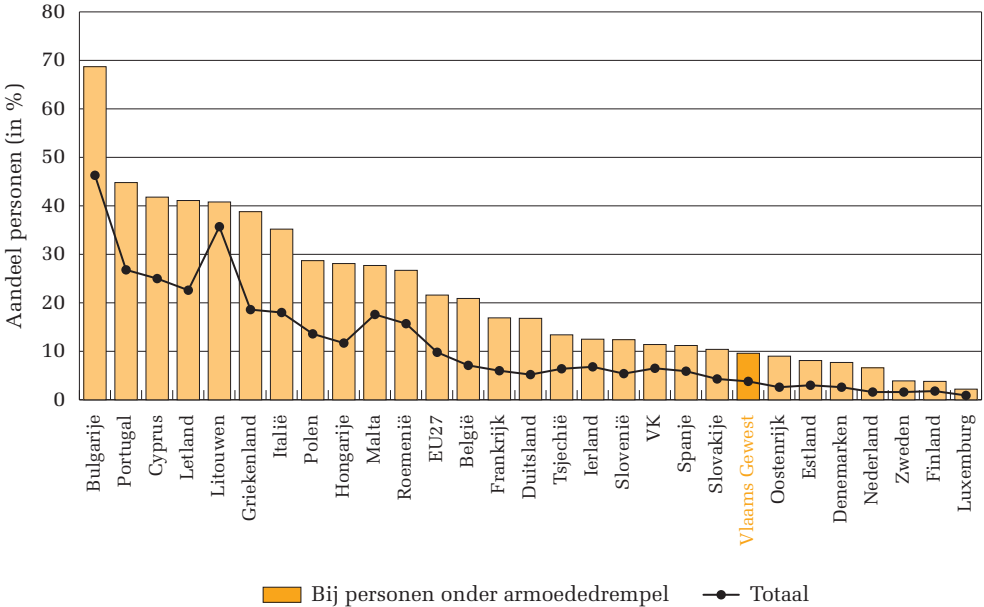
Daarnaast zijn er nog enkele praktische beperkingen:

- Het gaat om administratieve data geleverd door de leveranciers zelf. Dit doet vragen rijzen naar de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid ervan. Men hoeft dan niet onmiddellijk aan kwade wil te denken, maar bijvoorbeeld aan de interpretatie of berekeningswijze die elke leverancier afzonderlijk hanteert.
- De Vlaamse regulator doet inspanningen om de gegevens zo correct en bruikbaar mogelijk voor te stellen. Een aantal vragen betreffende afbetalingsplannen en afsluitingen werden daarom al eens geherformuleerd. Hoewel het meestal om verbeteringen gaat, wordt het daardoor natuurlijk moeilijker om over de tijd heen te vergelijken.
- Deze sociale statistieken gaan enkel over gas en elektriciteit. Zoals we in het vorige deel hebben gezien, omvat dit niet het geheel van energie-uitgaven.

1.2.4. Internationale vergelijking

Tot slot vergelijken we Vlaanderen kort met de 27 EU-landen. Hoewel vergelijkingen moeilijk zijn omwille van klimatologische verschillen, zijn er toch enkele interessante zaken vast te stellen.

FIGUUR 3. Aandeel personen in huishoudens die zich niet kunnen veroorloven de woning voldoende te verwarmen, totaal en bij huishoudens met inkomen onder de nationale armoededrempel, Vlaams Gewest en EU27-landen, 2011, in %



Bron: Eurostat - EU-SILC.

De donkere lijn geeft het aandeel personen aan in huishoudens die zich niet kunnen veroorloven hun woonst voldoende warm te houden. België scoort matig, weliswaar beter dan het Europese gemiddelde, maar slechter dan de meeste West-Europese landen. Vlaanderen moet enkel de koude Scandinavische landen laten voorgaan, die amper verwarmingsproblemen kennen in de woningen. Dit is een gevolg van hun jarenlange, progressieve inspanningen om de energie-efficiëntie van gebouwen te verhogen en het gebruik van fossiele energiebronnen in gebouwen te beperken (IEA, 2013). Zelfs als we kijken naar de laagste inkomens (balkjes) bieden deze landen een goede sociale bescherming.

1.3. Rol van energie-efficiëntie bij energiearmoede

Na het in kaart brengen van de energiearmoede in Vlaanderen, wordt hier de rol van energie-efficiëntie bij energiearmoede toegelicht. Eerst wordt algemeen het begrip energie-efficiëntie, toegepast op woningen en huishoudens, omschreven. Dan wordt kort de evolutie van het energieverbruik in Vlaanderen in de voorbije 10 jaar geschetst. Daarna wordt ingezoomd op de oorzaken waarom de algemene evolutie naar minder energieverbruik in veel mindere mate aanwezig is bij gezinnen in energiearmoede.

1.3.1. Definitie van energie-efficiëntie van woningen en huishoudens

Energie-efficiëntie kan omschreven worden als het rationeel toepassen van energie of het verkrijgen van zoveel mogelijk resultaat (verwarming, verlichting en andere energiediensten) uit een gegeven hoeveelheid energie. Toegepast op woningen moet het onderscheid worden gemaakt tussen de energie-efficiëntie van de woning zelf en de energie-efficiëntie van het huishouden dat de woning bewoont. De energie-efficiëntie van een woning wordt traditioneel beoordeeld aan de hand van objectieve woningkenmerken, zoals de grootte en compactheid van de woning, de mate van isolatie en de efficiëntie van de installaties voor ventilatie, verwarming en sanitair warmwater. Van de bewoners wordt hierbij abstractie gemaakt door steeds een standaardbewoner in rekening te brengen die een standaardbewonersgedrag vertoont. Dit is de werkwijze binnen de Vlaamse energiewetgeving. Voor de bepaling van de energie-efficiëntie van bestaande woningen wordt het Energieprestatiecertificaat (EPC) gebruikt, voor nieuwe woningen het isolatiepeil of K-peil en het energieprestatiepeil of E-peil. Het doel hiervan is op een objectieve manier de energetische kwaliteit van woningen onderling te kunnen vergelijken.

De energie-efficiëntie van een huishouden omvat echter veel meer. Uiteraard heeft de energetische kwaliteit van de woning een impact op het energieverbruik, maar ook het bewonersgedrag is sterk bepalend. Elementen die hierin meespelen zijn de binnentemperatuur die men wenst in de woning, of de binnentemperatuur wordt verlaagd 's nachts of bij afwezigheid, de manier waarop men de woning verlucht, het aantal bewoners, het aantal keren per week dat men doucht of baadt, ... Ook de hoeveelheid huishoudtoestellen en lampen en de energetische kwaliteit ervan spelen een rol. Onderzoek heeft aangetoond dat er grote verschillen kunnen zijn in verbruik tussen huishoudens in zeer gelijkaardige woningen door het verschil in bewonersgedrag en huishoudkarakteristieken (Guerra Santin, 2013). In principe behoort ook het energieverbruik voor persoonlijk transport tot het energieverbruik van een huishouden. Zelfs het energieverbruik dat vervat zit in de goederen en diensten die door een huishouden worden aangeschaft, zou kunnen toegekend worden aan het huishouden. Binnen dit hoofdstuk wordt de focus echter beperkt tot het energieverbruik van een huishouden *in de woning*, meer specifiek het verbruik voor verwarming en sanitair warm water en het huishoudelijk elektriciteitsverbruik.

Een vaak gehanteerde aanpak om de energie-efficiëntie van een woning te beoordelen en de meest nuttige energiebesparende maatregelen te bepalen, is het principe van de Trias Energetica (Lysen, 1996). Dit principe bestaat uit 3 opeenvolgende stappen die als leidraad kunnen gehanteerd worden om een woning energie-efficiënter te maken. De volgorde waarin deze stappen worden gezet, is van belang.

- 1) Beperk de behoefte aan energie: door voldoende isolatie, goede thermische beglazing, een goede luchtdichtheid en een doordachte woningvorm kan men een woning realiseren die slechts een beperkte hoeveelheid warmte nodig heeft om comfortabel te zijn. Daarnaast is ook de keuze en het gebruik van de huishoudtoestellen en verlichtingspunten bepalend. Uiteraard is voldoende verlichting noodzakelijk voor een goede levenskwaliteit, evenals bepaalde huishoudtoestellen.

Maar het aanschaffen van elektrische apparaten voor alle mogelijke huishoudelijke taken en taakjes kan de behoefte aan energie sterk doen toenemen.

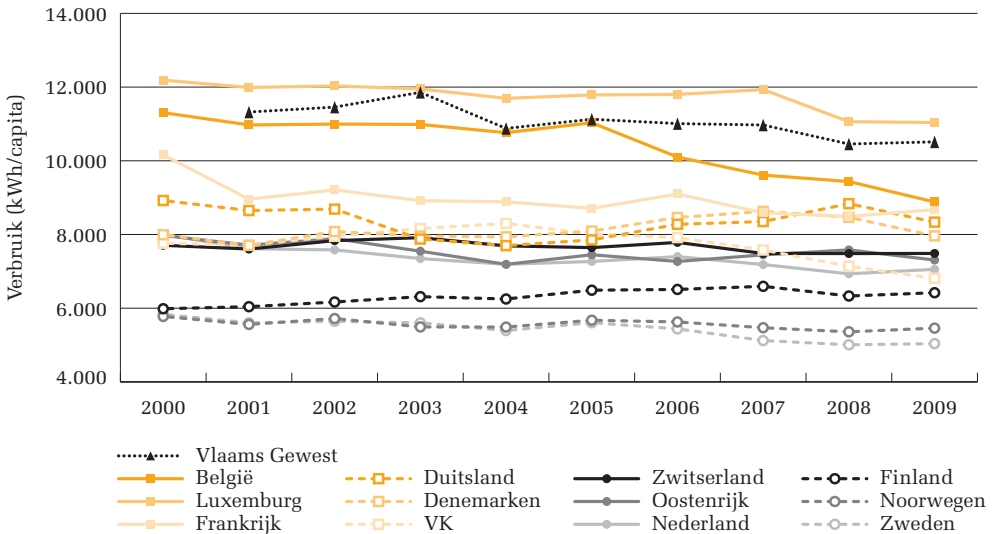
- 2) Probeer de behoefte aan energie zoveel mogelijk te dekken met duurzame energie, ofwel opgewekt op de site van de woning zelf via zonnepanelen (voor elektriciteit), zonnecollectoren (voor warm water) en/of een warmtepomp¹¹ ofwel door het aankopen van groene stroom of mee te investeren in projecten voor duurzame energie.
- 3) Om de resterende energiebehoefte (na stap 2) te dekken, is fossiele energie nodig (aardgas, stookolie). Gebruik hiervoor zo efficiënt mogelijke installaties, zodat bij de omzetting van fossiele energie naar warmte zo weinig mogelijk energie verloren gaat. Dit betekent bijvoorbeeld het gebruik van een ketel met een hoog rendement en voor verlichting en huishoudtoestellen de keuze voor energiezuinige varianten.

Uiteraard hangt er een prijskaartje aan deze 3 stappen, maar de leidraad kan gebruikt worden bij de beoordeling van de energetische én comfortkwaliteit van woningen, ook van die woningen bewoond door huishoudens met een beperkt inkomen. Immers, een woning met isolatie en goede dubbele beglazing maar met een oudere ketel, zal over het algemeen energiezuiniger en comfortabeler zijn dan een niet-geïsoleerde woning met enkel glas, maar met een condensatieketel. Een gezin dat in een woning woont die volgens het principe van de Trias Energetica is opgebouwd, zal door de zeer lage energievraag veel minder gevoelig zijn voor schommelende energieprijzen en minder risico lopen om in energiearmoede te raken. In die zin kan het ook bij de beoordeling van prioritaire maatregelen bij energiearmoede als leidraad gehanteerd worden.

1.3.2. Evolutie van de energie-efficiëntie van de Vlaamse woningen

Bekijken we eerst de evolutie van het energieverbruik door huishoudens van de laatste jaren. Figuur 4 geeft de positie van België en Vlaanderen qua residentieel energieverbruik per capita ten opzichte van de ons omringende landen en de Europese landen met een duidelijke verwarmingsbehoefte en vergelijkbaar comfort- en welvaartsniveau (dus geen Zuid- en Centraal-Europese landen).

FIGUUR 4. Genormaliseerd^a residentieel energieverbruik per capita voor België, Vlaams Gewest en een aantal Europese landen, periode 2000-2009, in kWh per capita



^a Genormaliseerd op het klimaat volgens de graaddagen voor België voor 1990, uitgaande van 85% klimaatsafhankelijk energieverbruik. Alle verbruiken in deze grafiek zijn dus omgerekend naar het Belgische klimaat van 1990.

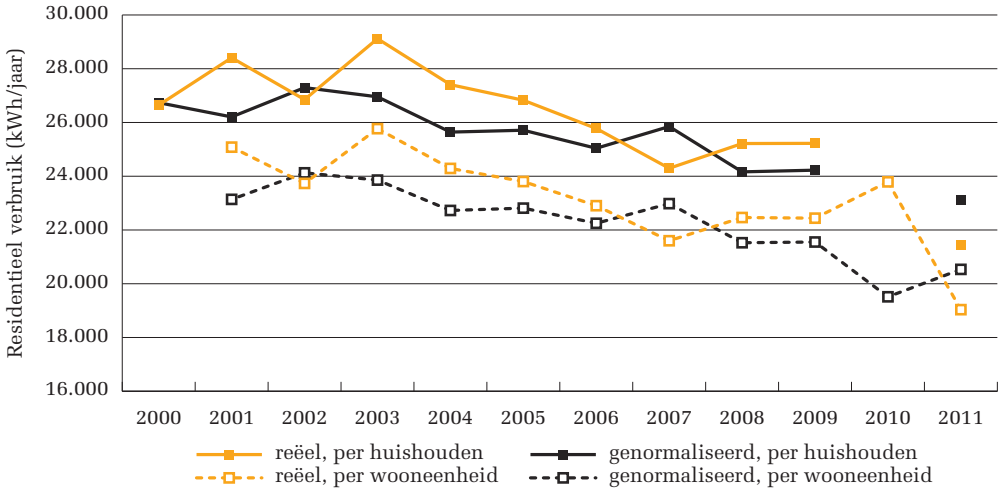
^b Cijfers voor residentieel verbruik in Eurostat en in de Energiebalans Vlaanderen zijn wel niet helemaal vergelijkbaar. Het verbruik in de Energiebalans wordt bepaald op basis van een bottom-up model voor het Vlaamse woningenpark. Eurostat geeft het huishoudelijk eindenergieverbruik voor elektriciteit en het huishoudelijk gebruik van alle brandstoffen voor ruimteverwarming en sanitair warmwater, maar het is niet duidelijk hoe deze bepaald zijn.

Bron: Eurostat, VITO Energiebalans en ADSEI, eigen bewerking.^b

Hieruit blijkt een duidelijke daling van het residentieel verbruik in België (-19% in 2009 ten opzichte van 2001). Ook in Vlaanderen is er een daling (-7%), maar deze is duidelijk minder groot dan in België in zijn geheel. We presteren bovendien slecht in vergelijking met de andere Europese landen. Enkel Luxemburg doet nog slechter. Ook hier vallen de koude, Scandinavische landen op die het laagste verbruik per capita hebben.

Leggen we de focus op Vlaanderen en op het energieverbruik per huishouden (volle lijn in figuur 5), dan bedraagt het reële verbruik per huishouden in 2000 gemiddeld 26.645 kWh en in 2011 21.427 kWh, een daling van 20%. Genormaliseerd voor het klimaat geeft dit een daling van 14%. Ook het verbruik per wooneenheid (stippellijn in figuur 5) is merkbaar gedaald: van 25.083 kWh in 2001 naar 19.036 kWh in 2011 (daling met 24%). Rekening houdend met het klimaat, geeft dit een daling van 11% (2010 was een zeer koud jaar, 2011 was een warm jaar).

FIGUUR 5. Residentieel verbruik per huishouden en per wooneenheid, reëel en genormaliseerd voor het klimaat, Vlaams Gewest, periode 2000-2011, in kWh per jaar



Bron: VITO Energiebalans, ADSEI en Kadaster, eigen bewerking.

Dit betekent dat in Vlaanderen tussen 2001 en 2011 ondanks de toename van zowel de bevolking (+6%), het aantal huishoudens (+10%) als het aantal wooneenheden (+11%), er in die periode toch een daling is van zowel het totale residentiële verbruik (-4%) als het verbruik per huishouden en het verbruik per wooneenheid (beide -11%).¹²

We kunnen verschillende factoren aanhalen die deze daling kunnen verklaren, zonder dat kan worden uitgemaakt welke hiervan de meest bepalende is.

Het aandeel appartementen in het aantal wooneenheden is toegenomen (aandeel van 19% in 2001 naar 23% in 2012) (Kadaster). Gezien het gemiddeld kleinere volume van een flat, de kleinere vloeroppervlakte en de grotere compactheid¹³, is een appartement zowel globaal als per m² vloeroppervlakte gemiddeld energiezuiniger dan een halfopen of open bebouwing.

Er worden meer woningen gerenoveerd. Sinds eind jaren 1990 is het aantal bouwvergunningen voor renovaties in het Vlaamse Gewest gestegen van 13.143 in 1996 naar 15.868 in 2012 (ADSEI). Een groot deel van de energetische renovaties (dakisolatie plaatsen, vervangen van enkel glas of van een oude ketel) gebeurt echter zonder bouwvergunning en verschijnt dus niet in deze cijfers. Er zijn wel de 2- tot 3-jarlijkse enquêtes van de Afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie (ANRE) en het Vlaams Energieagentschap (VEA) waarin telkens 1.000 huishoudens werden ondervraagd over de aanwezigheid van dubbelglas en isolatie in hun woning (ANRE, 2001, 2003; VEA, 2005, 2008, 2011). Uit deze enquêtes blijkt dat vooral dakisolatie en dubbelglas duidelijk toenemen: van 69% woningen met dubbelglas en 56% met dakisolatie in

1998 naar 92% met dubbelglas en 76% met dakisolatie in 2011. Voor muur- en vloerisolatie is de trend minder duidelijk en schommelt het percentage afhankelijk van de steekproef tussen 41% en 49% voor muurisolatie en tussen 20% en 30% voor vloerisolatie. Uit deze enquêtes blijkt ook dat de condensatieketel steeds meer wordt toegepast: in 2% van de woningen op aardgas in 2001 naar 31% in 2011 en in 0% van de woningen op stookolie in 2001 naar 10% in 2011. Hierbij moet in het achterhoofd gehouden worden dat er in die periode ook een belangrijke omschakeling van stookolie naar aardgas is gebeurd: in 1998 werd 42% van de woningen verwarmd met aardgas en 44% met stookolie, terwijl in 2011 61% met aardgas en 27% met stookolie verwarmd wordt. Aangezien bij een omschakeling van energiedrager ook een nieuwe ketel nodig is, maakt dit de evolutie in de verwarmingsinstallatie extra positief. Als we de percentages van deze steekproeven extrapoleren naar het totale woningenbestand, betekent dit dat in 1998 slechts 27% van alle woningen (circa 721.000 wooneenheden) een hoogrendementsketel of een condensatieketel¹⁴ had, terwijl in 2011 53% van alle woningen (circa 1.583.000 wooneenheden) één van deze energie-efficiënte keteltypes had.

Ook het aantal premies voor energiebesparende maatregelen, beschikbaar gesteld door de netbeheerders sinds 2003 (in het kader van de REG-openbaredienstverplichtingen¹⁵) geven aan dat er belangrijke energiebesparende investeringen in bestaande woningen zijn gebeurd tijdens het laatste decennium. Zo werden in 2003 3.518 premies voor isolatieacties en 8.211 premies voor verwarmingsacties uitgekeerd door netbeheerders tegenover 80.639 premies voor isolatieacties en 53.729 premies voor verwarmingsacties in 2008. Er zijn echter niet meer details beschikbaar over het soort woning waarin deze maatregelen uitgevoerd werden of over de bewoners ervan.

De invoering en het stelselmatig verstrengen van de energieprestatieregelgeving sinds 2006 verklaart mee de verbetering van de globale energieprestatie van het Vlaamse woningenpark. Zo toont recent onderzoek naar het reële energieverbruik bij 72 recente woningen aan dat het verbruik voor verwarming per m² vloeroppervlakte duidelijk afneemt naarmate de woning beter geïsoleerd is (een lager K-peil heeft) en/of een betere energieprestatie heeft (een lager E-peil heeft) (Staepels e.a., 2013). Uit een analyse van de EPB-aangiften¹⁶ van 2006 tot 2011 blijkt bovendien dat nieuwbouwwoningen steeds energiezuiniger worden en dat steeds meer woningen beter doen dan de wettelijke normen voor isolatie en energieprestatie (VEA, 2012). Ook worden vrijstaande en halfopen woningen stilaan kleiner, zowel qua volume als qua vloeroppervlakte, wat vanuit energetisch oogpunt positief is. Uit de EPB-aangiften blijkt ook een verbetering van de isolatiekwaliteit van alle constructiedelen (daken, muren, vloeren, ramen) en een toename van de toepassing van energiezuinige installaties voor ventilatie en verwarming en van hernieuwbare energie. Zo werd ventilatie met warmteterugwinning in 2006 toegepast in 26% van de nieuwbouwwoningen en in 2010 al in 41%, terwijl het aandeel warmtepompen bij nieuwbouwwoningen steeg van 2% in 2006 naar 7% in 2010. Zonneboilers (voor warmwater) werden toegepast in 3% van de nieuwbouwwoningen in 2006 en 7% in 2010, terwijl voor zonnepanelen (voor elektriciteit) het percentage steeg van 1% in 2006 naar 9% in 2010. Deze cijfers hebben enkel betrekking op nieuwbouwwoningen gebouwd tussen 2006 en 2010 en houden

geen rekening met de sterke toename van zonnepanelen bij bestaande woningen tussen 2006 en 2012 als gevolg van de zeer gunstige financiële steunmaatregelen¹⁷.

Naast de verbetering van de energieprestatie van het Vlaamse woningenpark, blijken ook energiezuinige verlichting, spaardouchekoppen en energiezuinige huishoudtoestellen steeds frequenter aanwezig te zijn in de Vlaamse woningen. Echter, tegelijk neemt ook het aantal lampen en toestellen per huishouden toe, waardoor het elektriciteitsverbruik van de huishoudens is toegenomen met 12% tussen 2000 en 2011 (Energiebalans VITO, 2012).

Concluderend kan gesteld worden dat er een algemene positieve tendens is van een dalend energieverbruik bij de Vlaamse huishoudens. Dit is vooral een gevolg van een verhoogde energie-efficiëntie van de woningen. Verlichting en elektrische toestellen worden ook steeds zuiniger, maar worden tegelijk in grotere aantallen gebruikt, waardoor er een toename is van het elektriciteitsverbruik bij de Vlaamse huishoudens. Echter, zonder deze zuinige verlichting en toestellen zou deze stijging mogelijk nog groter geweest zijn. Toch moet vastgesteld worden dat België en het Vlaamse Gewest internationaal gezien nog steeds beduidend slecht scoren.

1.3.3. Energie-efficiëntie en huishoudens in energiearmoede

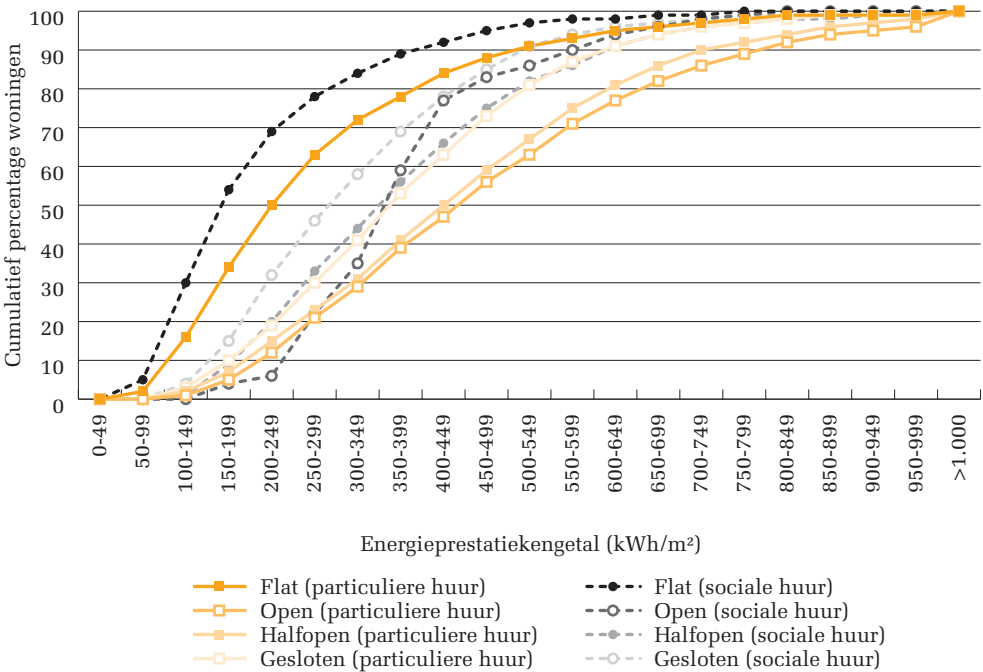
In wat volgt, wordt de sterk geëvolueerde en evoluerende energie-efficiëntie van de Vlaamse woningen samengebracht met de sociaal-economische en sociaal-demografische kenmerken van de bewoners. Moeilijkheid is de beperkte beschikbaarheid van data die een rechtstreekse koppeling tussen energieverbruik/energie-efficiëntie en bevolkingskenmerken toelaat waardoor oorzaken en verbanden niet eenduidig kunnen worden vastgelegd¹⁸.

Vertrekkend van het profiel van wie een hoog risico loopt op energiearmoede, proberen we meer in detail te kijken naar de energetische kwaliteit van de woningen die zij betrekken en de huishoudens die zij vertegenwoordigen. Uit deel 1.2 blijken volgende groepen een hoger risico op energiearmoede te hebben: huurders van een oudere woning, personen in de 2 laagste inkomensquintielen, alleenstaanden of leden van eenoudergezinnen en personen met een lager opleidingsniveau. Ook werklozen en gepensioneerden of 65-plussers zijn meer vertegenwoordigd. In wat volgt, wordt getracht de energetische kwaliteit van woningen te bespreken in functie van het type woning en de ouderdom van de woning, het eigendomsstatuut, de inkomensklasse, het huishoudtype en het opleidingsniveau van de bewoners.

Gezinnen uit sociaal zwakkere groepen, waartoe gezinnen in energiearmoede meestal behoren, wonen gemiddeld meer in flats, studio's en rijwoningen, verhuurd via een particuliere verhuurder (Heylen e.a., 2007; Verbeeck e.a., 2011). In vergelijking met halfopen en vrijstaande woningen zijn rijwoningen weliswaar gemiddeld ouder (Kadaster), maar door hun grotere compactheid zijn ze ook energetisch gemiddeld iets beter. Ook flats zijn energetisch beter dan eengezinswoningen, zowel door hun grotere compactheid als door het feit dat ze gemiddeld jonger zijn dan de eengezinswoningen

(Kadaster). Dus op zich is het type woning geen bepalende factor voor energiearmoede. Veel belangrijker is het type verhuurder. Zo presteren private huurwoningen per type woning energetisch slechter dan de sociale huurwoningen¹⁹ (EPC-databank, 2012). Dit blijkt uit figuur 6 dat het energieprestatiekengetal geeft (primair energieverbruik voor verwarming en sanitair warmwater in kWh per m² vloeroppervlakte) voor huurwoningen, opgesplitst per type woning en per type verhuurder. Deze cijfers zijn afkomstig van de EPC-databank en vertegenwoordigen 135.288 private en 24.135 sociale huurwoningen.

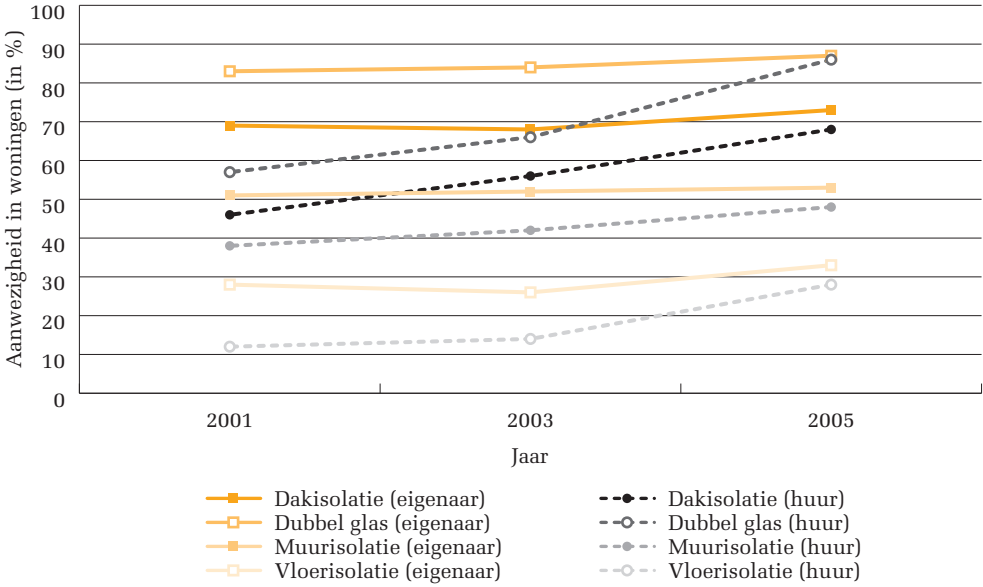
FIGUUR 6. Cumulatieve verdeling van het energieprestatiekengetal voor huurwoningen per type woning en per type verhuurder, Vlaams Gewest, 2012, in kWh/m² vloeroppervlakte



Bron: EPC-databank, 2012.

Ook binnen de enquêtes van ANRE (2001, 2003) en bij de Woonsurvey (Heylen e.a., 2007) is onderscheid gemaakt naar eigendomsstatuut. Deze bronnen leren ons iets over de aanwezigheid van isolatie en dubbelglas bij huurwoningen en eigendomswohnungen. Dit is weergegeven in figuur 7 waar de resultaten voor de eigendomswohnungen in volle lijn en voor de huurwoningen in stippelijijn zijn weergegeven. Voor de resultaten uit de Woonsurvey is hierbij onderscheid gemaakt tussen private huurder en sociale huurder. Hier valt op dat bij sociale woningen de aanwezigheid van isolatie en dubbelglas die van eigendomswohnungen benadert. Bij de private huurwoningen daarentegen is isolatie en dubbelglas duidelijk minder aanwezig.

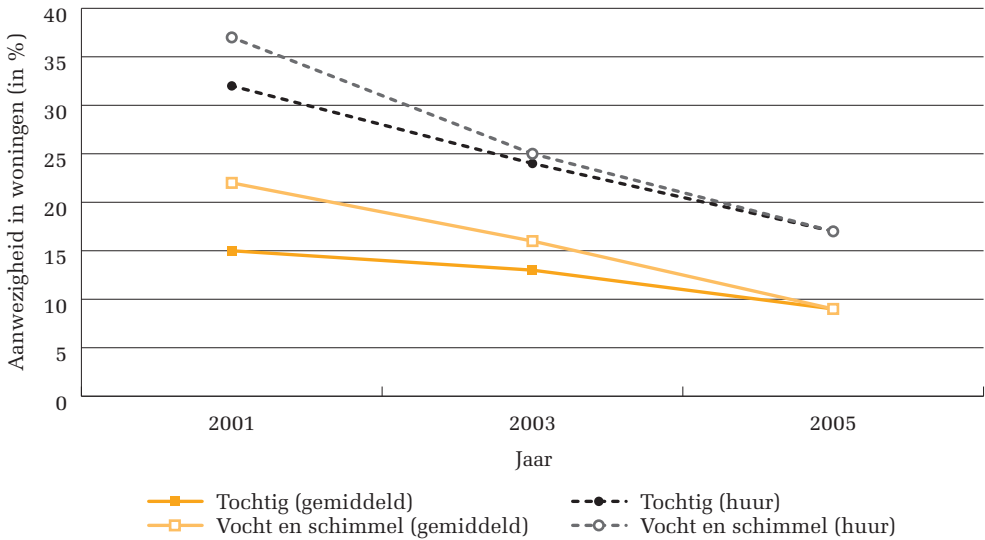
FIGUUR 7. Aanwezigheid van dubbelglas en isolatie in dak, muur en vloer in eigendomswohnungen, private huurwohnungen (onderste stippellijn in 2005) en sociale huurwohnungen (bovenste stippellijn in 2005), Vlaams Gewest, 2001, 2003 en 2005, in %



Bron: ANRE, 2001, 2003 en Heylen e.a. 2007.

Een andere indicator voor de energetische kwaliteit van private huurwohnungen, is de mate van tochtigheid en de aanwezigheid van vocht en schimmel. Deze elementen wijzen vaak op een mindere energetische kwaliteit, omdat tocht, vocht en schimmel vaak samengaan met oude ramen en slechte, niet-geïsoleerde muren en daken. Figuur 8 geeft de resultaten van de ANRE-enquêtes (2001, 2003) en de Woonurvey (2005), telkens voor de huurwohnungen en voor het gemiddelde van de hele steekproef. Uit deze figuur blijkt dat de klachten over tocht, vocht en schimmel of over een slechte fysieke staat van de Wohnungen beduidend hoger liggen bij de huurwohnungen dan bij de gemiddelde Wohnungen. De EU-SILC-data van 2011 (bewerking SVR) geven zelfs nog een negatiever beeld: zo zegt 32% van de huishoudens in huurwohnungen in het Vlaamse Gewest last te hebben van een lekkend dak, vocht in muren, vloeren of fundering of rottende ramen of deuren, tegenover 15% van de huishoudens in een eigen woning. Door het verschil in vraagstelling in deze verschillende enquêtes is onderling vergelijken moeilijk, maar alle cijfers geven een duidelijk slechter beeld voor huurwohnungen dan voor eigendomswohnungen.

FIGUUR 8. Klachten over tocht, vocht en schimmel, voor de hele steekproef (gemiddeld) en voor de huurwoningen (huur), Vlaams Gewest, 2001, 2003 en 2005, in %

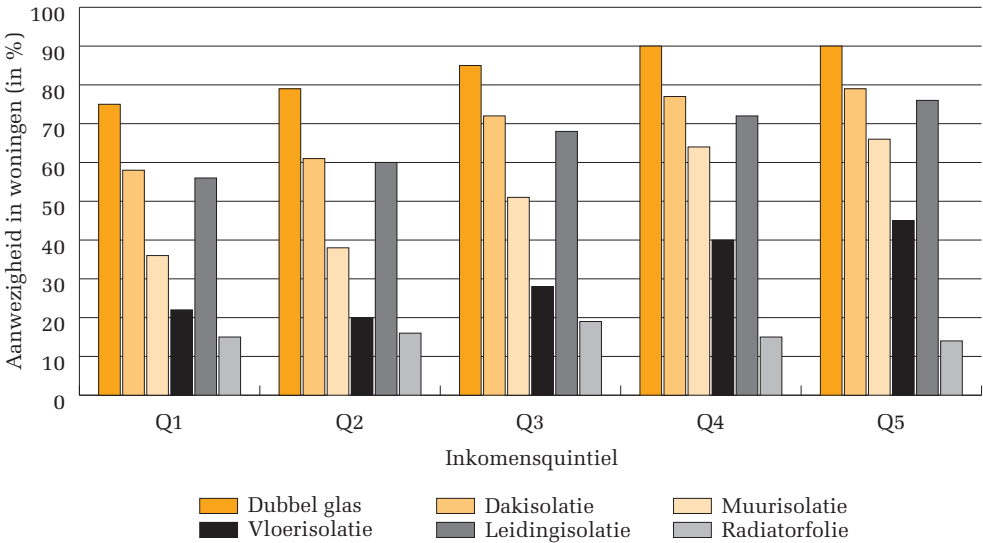


Bron: ANRE, 2001, 2003 en Heylen e.a., 2007.

Opvallend is dat ook voor de toepassing van spaarlampen er een onderscheid is tussen eigenaars en huurders, terwijl de lampkeuze door de bewoner zelf bepaald wordt, ongeacht zijn eigendomsstatuut. Bovendien blijkt uit de Woonsurvey dat er ook hier een onderscheid is tussen private huurders en sociale huurders. Zo worden spaarlampen minder toegepast in huurwoningen en nog minder door private huurders. Dit kan mogelijk verklaard worden door het verschil in kennis van energiebesparende maatregelen en het algemeen energiebewustzijn dat lager is bij bewoners uit lagere inkomensklassen en met lager opleidingsniveau, waardoor de drempel om (duurdere) spaarlampen aan te schaffen hoger wordt (zie verder). En deze personen zijn net meer vertegenwoordigd in de private huurwoningen.

Bekijken we de aanwezigheid van isolatie en dubbelglas naar inkomensklassen (Heylen e.a., 2007), dan blijkt voor alle vormen van isolatie en voor dubbelglas dat huishoudens in de 2 laagste inkomensquintielen hier stelselmatig minder vaak over beschikken dan huishoudens in de 2 hoogste quintielen (figuur 9).

FIGUUR 9. Aanwezigheid van dubbelglas, isolatie in dak, muur en vloer, leidingisolatie en radiatorfolie naar inkomensquintiel, Vlaams Gewest, 2005, in %

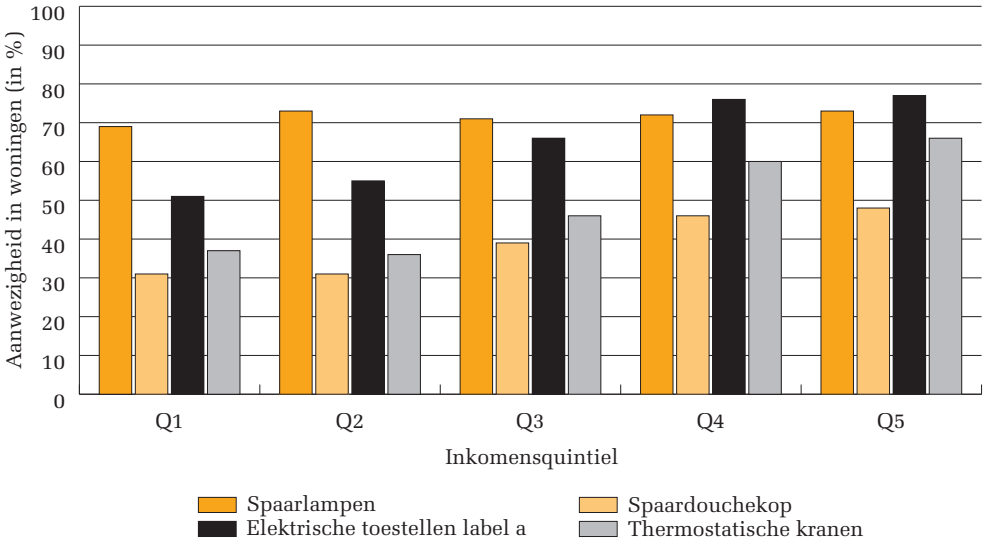


Bron: Heylen e.a., 2007.

De investeringskost voor de meeste van deze maatregelen en het feit dat deze huishoudens vaker in een huurwoning wonen, bieden hiervoor een mogelijke verklaring. Enkel voor radiatorfolie is er geen beduidend verschil tussen de inkomensklassen, maar globaal is dit ook de minst toegepaste maatregel. Zelfs voor leidingisolatie, een relatief goedkope en weinig invasieve maatregel is er een verschil van 12% tot 20% tussen de 2 laagste en 2 hoogste inkomensquintielen.

Ook de spaardouchekop, huishoudtoestellen met label A en thermostatische kranen zijn beduidend minder aanwezig bij de 2 laagste inkomensquintielen in vergelijking met de 2 hoogste quintielen (figuur 10). Voor spaarlampen bleek in de Woonsurvey 2005 geen verband met de inkomensklasse, terwijl in de ANRE-enquêtes (2001, 2003) energiezuinige verlichting wel minder aanwezig was bij financieel zwakkeren. Dit is mogelijk te wijten aan de hogere aankoopkost, maar uit de enquêtes bleek ook dat deze groepen minder vertrouwd zijn met energiebesparende maatregelen. Een gevolg hiervan is dat zij minder overtuigd zijn van het positieve effect van spaarlampen. Daarnaast is het financiële voordeel van energiebesparing uiteraard een belangrijke stimulans, maar tegelijk zijn de te zware investeringen ook de belangrijkste reden om geen energie te besparen (ANRE, 2001, 2003). Bovendien geeft men in de enquêtes aan dat het nemen van energiebesparende maatregelen niet teveel inspanning mag vragen en het belang hiervan stijgt zelfs naarmate men het financieel moeilijker heeft (ANRE, 2001, 2003).

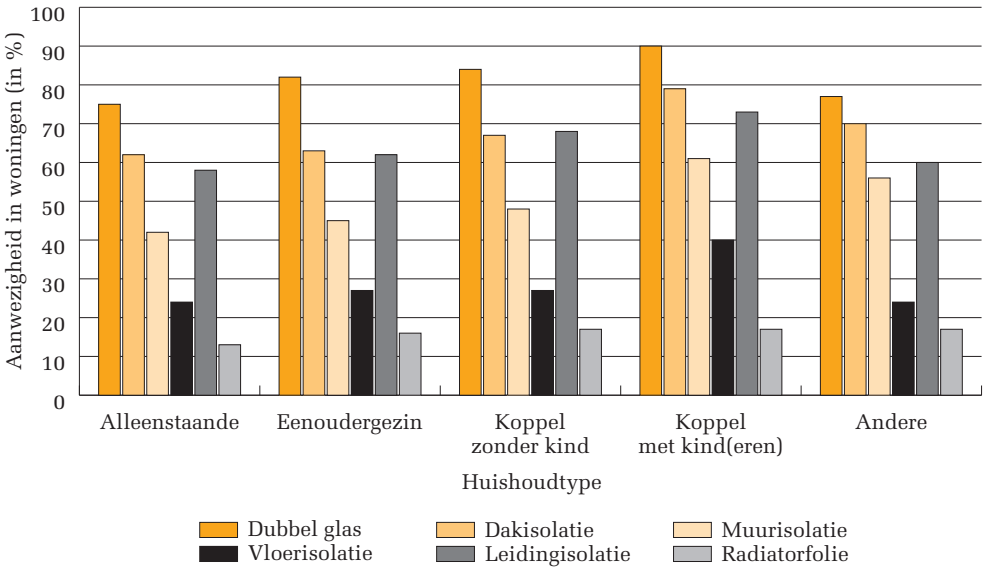
FIGUUR 10. Aanwezigheid van spaarlampen, spaardouchekop, elektrische toestellen met label A en thermostatische kranen naar inkomensquintiel, Vlaams Gewest, 2005, in %



Bron: Heylen e.a., 2007.

Uit deel 1.2 bleek al dat naar huishoudtype vooral eenoudergezinnen en alleenstaanden moeilijkheden hebben om de woning te verwarmen of de energiefacturen te betalen. Bekijken we de aanwezigheid van isolatie of dubbelglas bij deze gezinnen, dan blijkt ook hier dat zij een achterstand hebben ten opzichte van de koppels met of zonder kinderen en dat zij in een minder energie-efficiënte woning wonen (figuur 11).

FIGUUR 11. Aanwezigheid van dubbelglas, isolatie in dak, muur en vloer, leidingisolatie en radiatorfolie naar huishoudtype, Vlaams Gewest, 2005, in %



Bron: Heylen e.a., 2007.

Daarnaast blijkt dat mensen die het financieel moeilijker hebben, minder vertrouwd zijn met energiebesparende maatregelen, vooral als gevolg van een lager opleidingsniveau en een hogere leeftijd (ANRE, 2001, 2003). Ook de kennis van de energie en de energieprijzen is beperkt, vooral bij respondenten met een lager opleidingsniveau. Hetzelfde geldt voor de kennis van de fiscale maatregelen. Deze is meer aanwezig bij eigenaars dan bij huurders, maar de meest bepalende factor is toch het opleidingsniveau, zowel voor de kennis van als voor de interesse in de maatregelen. Ook wil slechts 4% van de mensen in de laagste inkomensgroep betalen voor betrouwbaar energieadvies, tegenover 51% in de hoogste inkomensgroep.

Gezinnen in energiearmoede kunnen niet als aparte groep uit de data over de woningkwaliteit gedistilleerd worden. Toch blijkt uit alle cijfers wel dat hun verschillende sociaal-demografische karakteristieken, zoals het feit dat zij vaker private huurder zijn van oudere woningen, meer dan gemiddeld een laag inkomen en een laag opleidingsniveau hebben en vaak alleenstaande zijn of tot een eenoudergezin behoren, steeds weer een aanwijzing geven voor de nadelige woonsituatie waarin zij zich bevinden. In die zin tonen deze cijfers overtuigend aan dat de energie-efficiëntie van zowel de woning als het huishouden waarin energiearmen zich bevinden, beduidend lager is dan die van de gemiddelde Vlaming.

2. Een blik op de toekomst

Het is moeilijk uitspraken te doen over de mogelijke evolutie van energiearmoede gedurende de komende 10 jaar. Verschillende onbekende en moeilijk in te schatten factoren dragen bij tot een grote onzekerheid over de toekomst (stijgende mondiale vraag naar energie, piekproductie voor vele energiebronnen, sterke inspanningen voor verhoogde energie-efficiëntie, uitbouw van een productiepark voor hernieuwbare energie, stagnerende economie, ...). Door deze grote onzekerheid is het slechts mogelijk zeer algemene uitspraken te doen. Bovendien zal veel afhangen van de snelheid waarmee en de manier waarop de energie-efficiëntie van woningen verhoogd wordt en in het bijzonder de mate waarin dit ook gebeurt in de private huurmarkt. Desondanks kunnen enkele zaken gezegd worden over mogelijke evoluties en veranderingen die relevant zijn voor energiearmoede. Hierbij zoomen we eerst in op sociaal-demografische en sociaal-economische toekomstverwachtingen om van daaruit enkele (zeer algemene) uitspraken te doen over de te verwachten evolutie van personen en huishoudens met een hoger risico op energiearmoede. Daarna bespreken we de evolutie van de energieprijzen en van het energie-efficiëntiebeleid en wat hiervan de consequenties voor energiearmoede kunnen zijn.

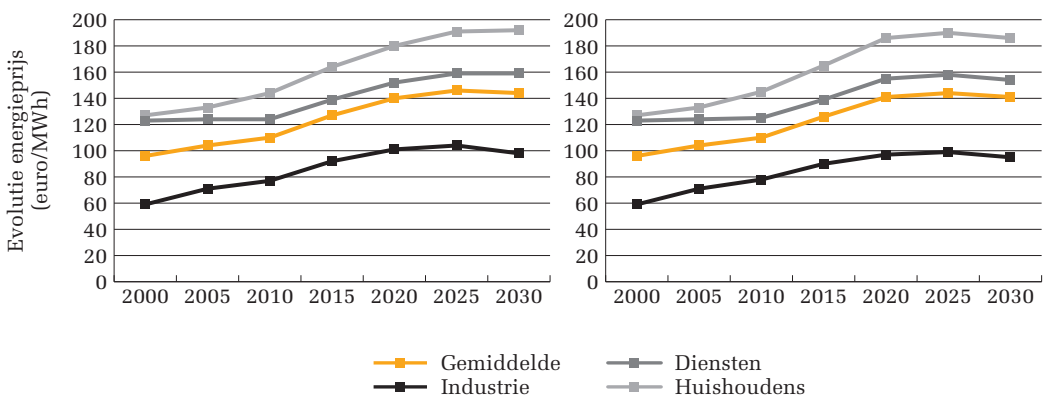
Het huidige sociaal-demografische en sociaal-economische profiel van wie een hoger risico loopt op energiearmoede, laat zich als volgt samenvatten: huurder van een oudere woning, in de 2 laagste inkomensquintielen, met een lager opleidingsniveau, alleenstaande of eenoudergezin, werkloos, gepensioneerd of 65-plusser. Het Federaal Planbureau en de Algemene Directie Statistiek (2013) verwachten voor het Vlaamse Gewest een toename van de bevolking met 8% tegen 2030 ten opzichte van 2012. Hierbij zal de groep 65-plussers sterker vertegenwoordigd zijn: 24% in 2030 tegenover 19% in 2012. Tegelijk verwacht men dat het armoederisico bij ouderen tussen 2010 en 2030 zal dalen (Hoge Raad van Financiën, 2013). Weliswaar gaven de resultaten van EU-SILC voor 2010 (voor België) aan dat 1 op de 5 van de 65-plussers een armoederisico loopt ten opzicht van 1 op de 7 bij de rest van de bevolking, toch kan dit risico volgens de Hoge Raad genuanceerd worden, omdat ouderen vaker dan gemiddeld eigenaar zijn van een woning en meestal geen hypotheecaire lasten meer dragen. Bovendien verwacht men een verdere afname van het armoederisico bij gepensioneerden tot begin 2050, voornamelijk omwille van de verhoging van de minimumpensioenen en de toegenomen participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt.

Daarnaast blijkt naar gezinstype dat het armoederisico voor (Belgische) alleenstaande 65-plussers de laatste jaren gedaald is en nu in de buurt ligt van dat van alleenstaanden jonger dan 65 jaar en koppels waarvan minstens 1 persoon 65-plusser is (20 à 22% in 2010 volgens EU-SILC 2004-2011). Enkel koppels die beiden jonger dan 65 zijn, lopen een beduidend lager armoederisico (10% in 2010). Daarnaast wordt er verwacht dat de huidige tendens van een stijgend aantal alleenstaanden de komende jaren gehandhaafd blijft, ook in Vlaanderen (MIRA, 2009). Gezien de kwetsbaarheid van deze groep voor (energie)armoede, kan dit een belangrijke toekomstige doelgroep voor acties zijn.

Naar sociaal-economisch statuut lopen werklozen momenteel een veel hoger armoederisico (38% in 2010) dan de rest van de bevolking boven 18 jaar (14%) (Hoge Raad van Financiën, 2013). Door de langere studieduur en de grotere deelname aan het hoger onderwijs verwacht men een daling van de activiteitsgraad van -24-jarigen, maar dit zijn uitgestelde intredes op de arbeidsmarkt. Tegelijk verwacht men een sterke toename van de activiteitsgraad van 55-plussers. Daarnaast geven de projecties van de Hoge Raad aan dat de werkgelegenheid sneller zal stijgen dan de bevolking op arbeidsleeftijd. Tegenover een werkloosheidsgraad²⁰ van 12% in 2012 verwacht de Hoge Raad een daling tot 8,5% in 2030, als gevolg van de stijging van de activiteitsgraad en de daling van de structurele werkloosheidsgraad. Ook lageropgeleiden lopen een hoger armoederisico. De voorbije decennia is het aandeel hooggeschoolden duidelijk toegenomen in België (van 32% in 1995 naar 42% in 2012) en het aandeel laaggeschoolden duidelijk afgenomen (van 27% in 1995 naar 18% in 2012) (Federaal Planbureau, 2013). Vanuit de kwetsbaarheid van werklozen en laaggeschoolden voor (energie)armoede, zou een dalende werkloosheidsgraad en een verdere stijging van de scholingsgraad in de toekomst kunnen bijdragen tot een daling van het aantal huishoudens in energiearmoede.

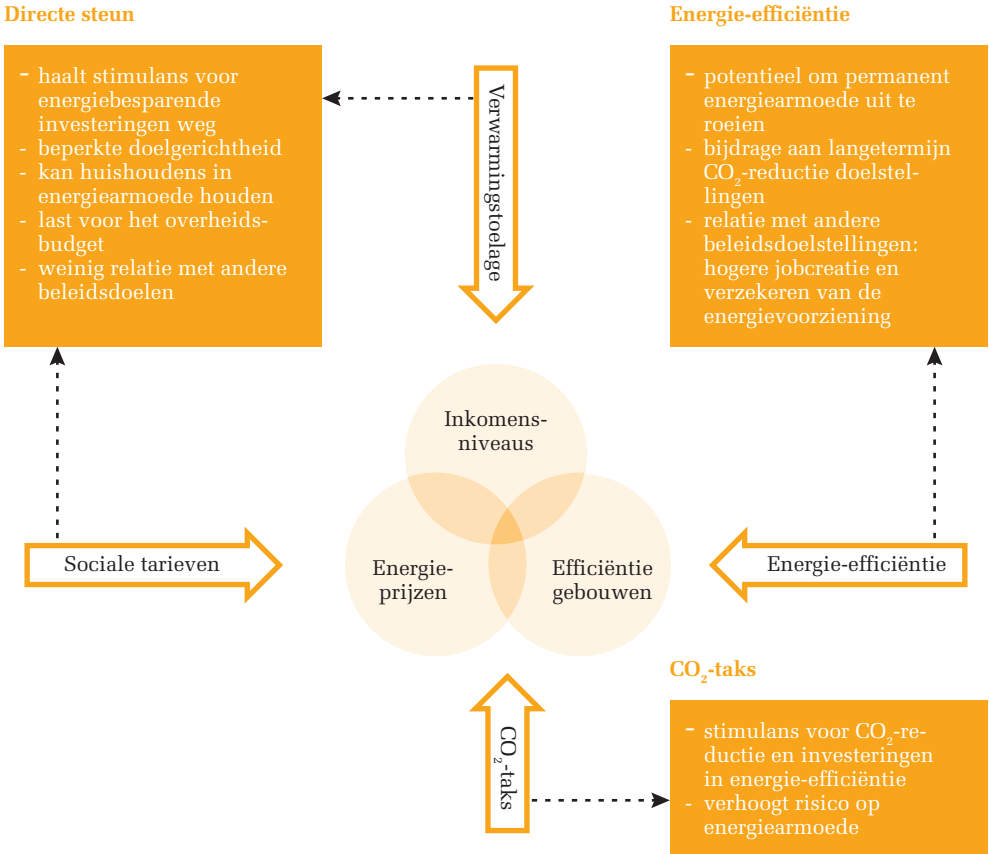
Een uitspraak doen over de te verwachten evolutie van de energieprijzen is niet evident, zeker niet op het niveau van Vlaanderen of België. Er wordt algemeen verwacht dat de prijzen op middellangetermijn zullen blijven stijgen. Figuur 1 geeft de verwachte evolutie van de elektriciteitsprijzen voor het basisscenario²¹ en het referentiescenario volgens de Europese Commissie (EU, 2009). Afhankelijk van het scenario leidt dit voor de residentiële sector tot een prijsstijging met 46% (referentiescenario) tot 51% (basisscenario) in 2030 ten opzichte van 2000.

FIGUUR 12. Verwachte evolutie van de elektriciteitsprijzen voor verschillende sectoren volgens het basisscenario (links) en het referentiescenario (rechts), periode 2010-2030, in euro per MWh



Bron: EU, 2009.

FIGUUR 13. Trade-offs en synergiën tussen CO₂-reductiebeleid en beleid tegen energiearmoede



Bron: Üрге-Vorsatz & Tirado Herrero, 2012 (eigen bewerking).

Voor de beoordeling van de impact van het energie-efficiëntiebeleid is uitgegaan van constant beleid, met name van de op stapel staande en reeds geplande hervormingen binnen het Europees en Vlaams energie-efficiëntiebeleid (herziening van de Europese Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) van 2010, Energierenovatieprogramma 2020, ...). Er is gekeken naar de maatregelen gericht op energiearmoede en wat hiervan mag verwacht worden, alsook naar de valkuilen van het huidige (algemene) energie-efficiëntiebeleid waardoor de groepen in energiearmoede extra risico lopen om getroffen te worden. De vraag hierbij is in welke mate het risico om in energiearmoede te geraken of te blijven, versterkt dan wel verminderd zal worden in de toekomst. In de internationale wetenschappelijke literatuur zijn hierover een aantal aanzetten te vinden.

Zo stellen Üрге-Vorsatz & Tirado Herrero (2012) voor om bij het opzetten van energiebeleidsacties steeds te zoeken naar de trade-offs en de synergiën tussen het

CO₂-reductiebeleid en het beleid tegen energiearmoede. Immers, klimaatsverandering en energiearmoede zijn zeer verschillende fenomenen, maar ze zijn beide gerelateerd aan een inefficiënt gebruik van energie in gebouwen. Het is belangrijk te beseffen dat beleidsacties voor een van beide domeinen niet noodzakelijk een positief effect hebben op het andere domein. Uit hun analyse blijkt dat het verhogen van de energie-efficiëntie van gebouwen en toestellen het belangrijkste beleidsmiddel is omdat het tot een sterke synergie leidt tussen de aanpak van klimaatsverandering en energiearmoede. Beleidsacties gericht op CO₂-emissiereductie, zoals CO₂-taksen, daarentegen verhogen het risico op energiearmoede, terwijl financiële steunmaatregelen voor energiearmen, zoals energieprijssubsidies of het ondersteunen van energiefacturen, een tijdelijke en niet-structurele positieve impact hebben op energiearmoede, maar tegelijk geen bijdrage leveren aan de CO₂-emissiereductie (figuur 13).

Hierna bekijken we enkele van deze maatregelen meer in detail. Potentiële conflicten tussen de aanpak van de CO₂-emissies en energiearmoede zijn de invoering van een CO₂-taks, het reboundeffect en het lock-in effect.

De invoering van een CO₂-taks zou een sterke stimulans zijn voor investeringen in energiebesparende maatregelen en hernieuwbare energie en zou in die zin een grote bijdrage kunnen leveren aan de CO₂-emissiereductie. Maar voor lage-inkomensgroepen die niet over de middelen beschikken voor deze investeringen zal het vooral de energiekost doen stijgen en bijgevolg ook het risico op energiearmoede verhogen. Een mogelijke oplossing is het inkomensafhankelijk maken van deze CO₂-taks. Bovendien dient men zorgvuldig na te gaan of deze maatregel zinvol is in de residentiële sector (Healey, 2003 in Üрге-Vorsatz & Tirado Herrero, 2012).

Het reboundeffect bestaat erin dat bij een energiebesparende maatregel zoals isolatie, ketelvervanging of het plaatsen van spaarlampen, een deel van de investering wordt omgezet in comfortverhoging en niet in reële energiebesparing. Door het besef dat verwarmen of verlichten door de maatregel op een goedkopere manier kan gebeuren, zal men er meer gebruik van maken, waardoor een deel van de energiebesparing wordt teniet gedaan. In de literatuur zijn cijfers over het reboundeffect te vinden van 10% tot 30% voor verwarming, 10% tot 40% voor sanitair warm water en 5% tot 12% voor verlichting (Greening e.a., 2000 in Üрге-Vorsatz & Tirado Herrero, 2012). Cijfers over een meerverbruik van elektriciteit na het plaatsen van zonnepanelen zijn er voorlopig niet, maar ook hier is een reboundeffect waarschijnlijk. Voldoende aandacht bij beleidsmaatregelen voor het reboundeffect is dan ook noodzakelijk, zodat effectieve energiebesparingen worden gerealiseerd, zeker bij mensen in energiearmoede. De binnentemperatuur vóór renovatie is hierbij een belangrijke indicator voor de grootte van het reboundeffect. Hoe lager de binnentemperatuur vóór renovatie, hoe groter de kans op een substantiële omzetting van energiebesparing naar comfortverhoging. Het kan echter niet de bedoeling van het beleid zijn om mensen aan te sporen deze koude binnentemperaturen te handhaven. Vandaar is er een pleidooi om binnen het beleid te kiezen voor zeer grondige energierenovaties, eerder dan voor beperkte renovaties. Een grondige energierenovatie beperkt het reboundeffect, omdat de woning sowieso een comfortabele binnentemperatuur zal hebben zonder al te grote energiebehoefte. Bovendien heeft het ook een positieve impact op het lock-in effect.

Het lock-in effect wordt door Ürge-Vorsatz & Tirado Herrero (2012) gedefinieerd als *'het niet-gerealiseerde energiebesparingspotentieel als gevolg van het toepassen van sub-state-of-the-art energiebesparingstechnologie in gebouwen (...). Aangezien ruimteverwarming (...) in gebouwen een belangrijke oorzaak is van CO₂-emissies en deze emissies moeilijk op een andere manier te vermijden zijn dan door de gebouwen zelf aan te pakken, zal toepassing van suboptimale renovaties ertoe leiden dat gerenoveerde gebouwen na een aantal jaren terug moeten worden aangepakt om het resterend energiebesparingspotentieel te benutten (in technisch veel moeilijkere of oneconomische omstandigheden).'* The Global Energy Assessment (GEA, 2012) schat dat 41% tot 76% van de eindenergievraag voor verwarming en koeling van 2005 in de ontwikkelde en transitielanden in Noord-Amerika, Europa en Azië zal 'opgesloten' zijn, als suboptimale technologieën worden toegepast in plaats van 'state of the art'-technologieën. De aanpak van het lock-in effect is niet alleen positief voor de CO₂-emissiereductie, maar ook voor de aanpak van energiearmoede:

- 1) De keuze voor suboptimale ingrepen pakt de energiearmoede maar ten dele aan, terwijl bij een zeer grondige energierenovatie de energievraag zo laag wordt dat de gevoeligheid voor schommelingen van de energieprijzen zeer klein wordt. In die zin kan het risico om in energiearmoede te geraken, bijvoorbeeld voor ouderen na hun pensioen, of erin te blijven zeer sterk beperkt worden.
- 2) Een zeer grondige energierenovatie leidt ook tot zeer sterke beperking van het reboundeffect (zie boven).
- 3) De energievraag kan zo laag worden dat bijvoorbeeld voor een flatgebouw een heel meetsysteem om het energieverbruik per flat op te volgen overbodig wordt en dat facturen op basis van de vloeroppervlakte of het aantal inwoners kunnen worden bepaald, waardoor de vaste kostcomponent in een energiefactuur lager kan worden of zelfs helemaal kan verdwijnen (Behr, 2009 in Ürge-Vorsatz & Tirado Herrero, 2012). In die zin is een lock-in effect niet alleen van toepassing op CO₂-emissiereductie, maar ook op de energiearmoede en is aandacht hiervoor bij het uitstippelen van het energiearmoedebeleid belangrijk.

Een ander mogelijk probleem vormt de financieringsbasis van sociale energiemaatregelen in de toekomst. Door hun huidige inbedding in Vlaanderen in de openbaardienstverplichtingen voor netbeheerders en leveranciers, worden zij betaald via bijdragen op basis van het netto-energieverbruik en gedragen door de hele bevolking. Wanneer in de toekomst het aandeel zeer efficiënte woningen sterk toeneemt, zorgt dit voor een globaal stijgende energie-efficiëntie van het woningenpark, maar ook voor een stijgende ongelijkheid tussen de hoogste inkomensgroepen in hun zeer efficiënte woningen en de laagste inkomens in hun veel minder efficiënte woningen. Hierdoor dreigen de lagere inkomens relatief gezien meer te moeten bijdragen voor de sociale maatregelen en zal het relatief aandeel van hun energiekost in hun totale uitgaven blijvend hoger liggen dan bij hogere inkomens. Op deze manier zal voor hen het risico om in energiearmoede te raken of te blijven verhogen (Guertler, 2012). Een mogelijke aanpak kan erin bestaan de bijdrage voor sociale energiemaatregelen los te koppelen van het netto-energieverbruik en afhankelijk te maken van het inkomensniveau.

Een meer algemene maar voor de evolutie van de energiearmoede belangrijke toekomstige evolutie is de klimaatverandering: door hogere temperaturen zal de nood aan

verwarming 's winters verminderen, wat een positief effect kan hebben op energiearmoede. Tegelijk zou dit kunnen leiden tot energiearmoede 's zomers, indien een substantiële nood aan koeling zou ontstaan. Aandacht voor correcte gebouwconcepten (vermijden van te grote glasoppervlakten, minimale aanwezigheid van capacatieve materialen, voldoende mogelijkheden voor piekventilatie) die ten volle de voordelen van ons gematigd klimaat benutten, is hierbij belangrijk.

Gegeven al het voorgaande is het dan ook heel belangrijk om de renovatiestrategie binnen het energiebeleid zeer zorgvuldig te bepalen. Dit betreft zowel de diepte van de renovatie (gerealiseerde energieprestatie na renovatie of bij nieuwbouw) als de breedte van de renovatie (welk deel van het woningenpark wordt aangepakt). Qua renovatiestrategie kan het principe van de Trias Energetica, zoals hierboven beschreven, een zeer nuttige leidraad zijn om tot een voldoende diepgaande renovatie te komen. Minder diepgaande renovaties en een zo breed mogelijke aanpak zijn politiek gezien het meest aantrekkelijk. Bovendien wordt hierdoor ook de grootte van de financiële inspanning per woning beperkt. Maar zoals hierboven al vermeld, leidt deze strategie tot een substantieel lock-in effect voor zowel de klimaatsverandering als de energiearmoede en riskeert er ook een belangrijk reboundeffect te ontstaan (Ürge-Vorsatz en Tirado Herrero, 2012). Beide zouden ertoe leiden dat, ondanks alle inspanningen, het risico om in energiearmoede te blijven of om er in de toekomst in te geraken, steeds groter wordt. Deze grondige renovaties vergen wel een belangrijke financiële inspanning, net zoals de steeds strengere eisen voor nieuwbouw²². Een zeer belangrijk aandachtspunt is en blijft dan ook hoe deze investeringen kunnen gefinancierd worden voor en door lagere inkomensgroepen.

3. Praktijkvoorbeelden uit het buitenland

In eerder onderzoek van OASeS wordt uitvoerig stilgestaan bij beleid over energiearmoede in verschillende Europese lidstaten (Huybrechs e.a., 2011). Praktijken uit het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Nederland, Duitsland en Zweden komen aan bod. Echter, niet elk van deze landen heeft een beleid dat gericht is op het verbeteren van de energie-efficiëntie van huishoudens in energiearmoede. Zo is het beleid in Nederland, Duitsland en Zweden quasi uitsluitend gericht op het aanpakken van betalingsmoeilijkheden. Bij de bespreking van praktijkvoorbeelden over sociaal energiebeleid wordt er in deze bijdrage niet gekeken naar beleidsmaatregelen die de betalingsmoeilijkheden aanpakken, zoals budgetmeters, sociale tarieven, gratis kWh, schuldafbouw, procedures rond wanbetaling en afsluiten, enzovoort. De focus ligt op de rol van energie-efficiëntie bij de aanpak van energiearmoede. Vandaar is vooral gekeken naar buitenlandse voorbeelden van structurele ondersteunende maatregelen die als doel hebben de energie-efficiëntie van de woningen van mensen in energiearmoede te verbeteren. Dit zijn maatregelen die de informatieve, financiële, technische, administratieve, praktische en sociale drempels om tot investeringen over te gaan moeten verlagen. Hiervan zijn enkel voorbeelden te vinden in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. In Duitsland en Nederland zijn er ook enkele voorbeelden van niet-structurele acties te vinden.

3.1. Een lange traditie in het Verenigd Koninkrijk

Al sinds de jaren 1970 wordt in het Verenigd Koninkrijk energiearmoede erkend als een maatschappelijk probleem. De inspanningen om energiearmoede terug te dringen gebeurden vooral door sociale organisaties die dit op vrijwillige basis deden. Men heeft snel ingezien dat het verbeteren van de energieprestatie van woningen een belangrijke sleutel is tot betaalbare warmte. De belangrijkste beleidsacties zijn terug te vinden in het eindrapport van het Europese project European Fuel Poverty and Energy Efficiency (EPEE, 2009). Deze acties betreffen subsidies voor isolerende maatregelen, vervanging van installaties en ondersteunend advies (The Social Security Act uit 1990), verplichtingen voor lokale overheden om een studie te maken over de staat van hun woningenpark en de meest aangewezen energiebesparende maatregelen (The Home Energy Conservation Act uit 1995) en de openbaredienstverplichtingen voor energieleveranciers aangaande het stimuleren van rationeel energieverbruik bij hun klanten (The Utilities Act uit 2000).

The Warm Homes and Energy Conservation Act uit 2000 vormde de basis voor de strategie die door de Britse overheid in 2001 werd uitgewerkt om tegen 2016 alle energiearme huishoudens in het Verenigd Koninkrijk ondersteuning te bieden. In 2004 werd dit verder gespecificeerd in de Government's Plan for Action. De belangrijkste bedreigingen voor het bereiken van de gestelde doelstellingen waren: 1) economische terugval waardoor energiearmoede toeneemt; 2) hogere stijging van de energieprijzen dan verwacht; 3) mogelijk tekort aan materialen en bekwame installateurs; 4) te weinig doelgerichte begeleiding. Voorgestelde oplossingen hiervoor waren: het aanmoedigen van samenwerking tussen bestaande energie-efficiëntieprogramma's, samenwerking met de energie-efficiëntieindustrie om mogelijke tekorten op te vangen en bestaande programma's herzien om ze effectiever en efficiënter te maken. Omwille van de economische crisis en veranderingen in het beleid na de overwinning van de conservatieven in 2010, werd het beschikbare budget echter met twee derden gereduceerd tussen 2010 en 2012. Hierdoor kan de haalbaarheid van de doelstellingen in vraag worden gesteld.

Er zijn ondertussen door de conservatieven wel andere programma's opgesteld om de energie-efficiëntie van het woningenpark te verbeteren. We bekijken hierna de mogelijkheden van deze programma's in de aanpak van energiearmoede.

Green Deal and ECO

'The Green Deal' staat voor Green Deal Finance en is gebaseerd op het ESCO-principe (Energy Service Company). Dat houdt in dat een derdebetalder zijn investering terugwint via de gerealiseerde energiebesparing. Specifiek voor dit programma is dat het contract verbonden is aan het huis en niet aan de bewoner of de eigenaar. In die zin is het toepasbaar op huurwoningen, maar blijft verhuizen mogelijk, zonder dat het resterende bedrag moet worden afbetaald door de oorspronkelijke huurder. Als de terugbetalingstermijn ongeveer gelijk genomen wordt aan de levensduur van de installatie, kan de jaarlijkse afbetaling beperkt blijven. Het achterliggende idee is dat de energiebesparing hoger zal zijn dan de afbetaling, waardoor de bewoner al winst ervaart zodra de maatregelen zijn uitgevoerd, dus ook al tijdens de afbetaling. Voordeel van

de aanpak is ook dat de regeling het probleem van uiteenlopende belangen tussen eigenaars en huurders wegwerkt, omdat de bewoner betaalt voor de energiebesparende maatregelen, zolang hij er ook het voordeel van ervaart. Het systeem is nieuw in het VK, maar wel al toegepast in de VS, ook voor lage inkomens. Maar ook hier is weer een Mattheüs-effect merkbaar, in de zin dat Green Deal Finance niet echt succes heeft bij energiearmen, wel bij 'able-to-pay' gezinnen. Doordat deze laatsten als kredietwaardig worden gezien, krijgen zij gemakkelijker toegang tot het programma.

'ECO' staat voor Energy Company Obligation en wordt door de Britse overheid voorzien als een extra financiële ondersteuning door netbeheerders en leveranciers voor gezinnen in energiearmoede en moeilijk te verbeteren woningen. Dit om enerzijds het verminderde budget voor het Warm Homes programma te compenseren en anderzijds een stimulans te geven voor energierenovatie bij moeilijker te renoveren woningen. De ECO legt 3 verplichtingen op aan netbeheerders en energieleveranciers: 1) een verplichting tot CO₂-besparing; 2) een verplichting tot CO₂-besparing, specifiek bij de 15% meest achtergestelde en landelijke huishoudens en 3) een verplichting tot energiebesparing, specifiek voor verwarming en sanitair warmwater en specifiek bij kwetsbare huishoudens.

De combinatie van 'Green Deal and ECO' is erop gericht om zowel de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen als de oorzaken van energiearmoede aan te pakken en een veilige energievoorziening te blijven garanderen. Doordat 'Green Deal and ECO' pas in 2012 werd ingevoerd, is er tot hiertoe weinig informatie beschikbaar over het succes van deze beleidsactie. Door het Britse Department of Energy and Climate Change (DECC) werd een uitgebreide voorafgaande impactbeoordeling gemaakt van deze beleidsactie en daarin wordt aangegeven dat het zeer moeilijk is om het succes van deze actie in te schatten, door het innovatieve en vrijemarktkarakter van dit financieringsmechanisme (DECC, 2012). Door Guertler (2012) is wel nagegaan wat de mogelijkheden van Green Deal Finance zijn voor energiearmen. Uit zijn analyse komen een aantal knelpunten naar voren van de huidige regeling:

- 1) Premies of derdebetalerssystemen door netbeheerders of leveranciers voor energiebesparende maatregelen worden doorgerekend door deze bedrijven in de energieprijis. Indien zij verplicht worden om op grote schaal investeringen te doen, kan dit leiden tot een substantiële verhoging van de energieprijis, waardoor het effect op energiearmoede negatief kan zijn.
- 2) Het is belangrijk om het reboundeffect mee te nemen in de bepaling van de energiekostbesparing, want uiteraard moet de energiefactuur (inclusief de aflossing voor de investering) lager zijn dan de oorspronkelijke energiefactuur, zelfs als de bewoner op een hogere temperatuur verwarmt. Dit is echter niet eenvoudig om mee te nemen in het model.

Om deze knelpunten te ondervangen, stelt Guertler (2012) een aangepast mechanisme voor, namelijk de Assisted Green Deal: als een besparingspakket onder Green Deal Finance niet volstaat om een gezin uit de energiearmoede te halen, neemt een derde partij (meestal de overheid) de aflossing geheel of gedeeltelijk en tijdelijk voor zijn rekening. Op deze manier kan bij onderconsumptie van energie toch verwarmd worden tot een aanvaardbare comforttemperatuur, zonder dat het gezin hiervoor afgestraft

wordt. Daarnaast kan de bijdrage van de overheid ervoor zorgen dat de energiefactuur na renovatie niet hoger is dan ervoor en/of dat de energiekost onder de 10% van het totale budget blijft.

Kleinschalige hernieuwbare energiesystemen voor lage inkomensgroepen

Een andere aanpak is bestudeerd door Saunders e.a. (2012) en betreft kleinschalige hernieuwbare energiesystemen voor lage inkomensgroepen. Zoals uit de Trias Energetica blijkt, is na het sterk reduceren van de behoefte aan energie via isolatiemaatregelen het toepassen van hernieuwbare energie een belangrijke tweede stap in het realiseren van een energie-efficiënte woning. Tot nu wordt hernieuwbare energie als weinig prioritair beschouwd voor lage inkomens. Dit zal in de toekomst echter steeds belangrijker worden om de kloof met meer gegoede gezinnen niet te vergroten en de afhankelijkheid van schommelende energieprijzen zoveel mogelijk te beperken. In het VK is recent het systeem van ‘feed-in’-tarieven (FiT) en ‘Renewable Heat Incentives’ (RHI) opgezet. Dit is vergelijkbaar met het systeem van groenestroomcertificaten en de Vlaamse steunregeling voor groene warmte (voor dit laatste ligt een uitgewerkt actieplan momenteel ter goedkeuring bij de Europese Commissie, (VEA, 2013)). Saunders e.a. (2012) onderzoeken 1) of dit potentieel heeft om de energiefactuur van lage inkomensgroepen te doen dalen en 2) welke randvoorwaarden/begeleiding nodig zijn om dit op een financieel haalbare manier te realiseren. Het achterliggende idee is dat dit een manier is om de energiefactuur te doen dalen én een extra inkomen te creëren. Het FiT-systeem is ingevoerd in het VK om investeringen in kleinschalige hernieuwbare energieprojecten te stimuleren en het is zo ontworpen dat een return on investment van 5% tot 8% wordt bereikt. Het nadeel is wel dat de recuperatie van de kost gebeurt voor rekening van degenen die geen hernieuwbaar energiesysteem hebben en dat de opbrengst ook te laag is voor een derdebetalersysteem. Mogelijke scenario's die Saunders e.a. voorstellen voor lage inkomens zijn: 1) ‘pay as you generate’: de installatie gebeurt door een bedrijf, de besparing is voor het huishouden en de opbrengst van de feed-in-tarieven zijn voor het bedrijf om de installatiekost terug te betalen; 2) een lening aan lage intrest voor de aanschaf van het systeem. Op dezelfde manier wordt RHI (een feed-in-tarief voor hernieuwbare warmte afkomstig van een warmtepomp of houtpelletketel) gezien, maar details zijn nog niet bekend. Wel mag verwacht worden dat het derdebetalersprincipe hier moeilijker realiseerbaar is. Vervanging van een stookolie- of gasketel door een warmtepomp of een houtpelletketel leidt immers niet noodzakelijk tot een daling op de energiefactuur, als niet tegelijk ook isolatiemaatregelen worden toegepast. Dus zijn in dat geval enkel de feed-in-tarieven een bron van inkomsten. Mogelijke scenario's voor groene warmte voor huishoudens die niet zelf kunnen investeren zijn: 1) bij een voldoende hoge return on investment is toch een derdebetalersysteem mogelijk met een opdeling van de opbrengst tussen bedrijf en huishouden; 2) via een lening met lage rente.

In het VK zijn er een aantal cases waarbij een lokale energieorganisatie verantwoordelijk is voor de investering en het beheer: het MOZES-project in Nottingham en het Chale Community Project op Isle of Wight. In beide gevallen betreft het gezinnen in energiearmoede. In Nottingham gaat het om 3.800 woningen, zowel eigendomswoningen, private huurwoningen als sociale woningen waar 55 installaties van zonnepanelen geplaatst zijn. Op Isle of Wight werden in 67 sociale woningen 65 installaties van

zonnepanelen én 65 lucht/water warmtepompen geplaatst. In beide gevallen gebeurde de installatie van zonnepanelen door een lokale energieorganisatie en wordt dit gecombineerd met andere activiteiten: plaatsing van een windmolen, opleiding van lokale bewoners tot installateur, energieadvies en bredere gemeenschapsprojecten. De financiering gebeurt via een combinatie van de feed-in-tarieven, overheidssubsidies voor pilootprojecten, kleinere premies en ondersteuning van enkele fondsen. Er wordt uitgegaan van 3 belangrijke terugkoppelingsmechanismen: 1) verlaging van de kost voor hernieuwbare energiesystemen bij toename van de capaciteit; 2) uitbouw van de fondsen van de lokale energieorganisaties en 3) verbetering van lokale sociale factoren. Succesfactoren in de praktijk zijn de positief evoluerende financiële situatie van de lokale energieorganisaties als gevolg van de feed-in-tarieven. Hierdoor komt er geld vrij voor nieuwe hernieuwbare energieprojecten. Het reboundeffect daarentegen kan een bedreiging vormen voor het succes. De omzetting van de investering naar comfortverhoging en niet zozeer naar kostbesparing, is op zich positief voor personen die onder de comfortgrens leven, maar als het financieel schema gebaseerd is op energiebesparing, loopt het hier fout.

Ook in Ierland zijn voorbeelden van dergelijke projecten te vinden, zoals de ‘Mitchels Boherbee Regeneration’ (Moynihan, 2012). In verschillende wijken werd een combinatie van energiebesparende maatregelen en hernieuwbare energieproductie uitgevoerd, bij 46 appartementen van ouderen en 51 woningen van sociaal zwakkere huishoudens. Speciaal is de toepassing van districtverwarming op basis van biomassa en de toepassing van het ‘pay-as-you-use prepayment system’ voor de warmte van de districtverwarming (vergelijkbaar met een budgetmeter) en het ‘pay-as-you-save’ schema voor de afbetaling van de isolatiemaatregelen. Afhankelijk van het project wordt een jaarlijkse besparing gerealiseerd van 200 euro per appartement en 1.000 tot 1.500 euro per woning (tegenover een investering van 2.000 tot 10.000 euro). De investering voor de biomassacentrale werd financieel ondersteund door Sustainable Energy Ireland via hun Renewable Heat Deployment Programme.

Ondanks de lange traditie in beleidsacties ter bestrijding van energiearmoede in het VK, is het zeer moeilijk om informatie te vinden over het succes of de bereikte resultaten van deze programma's. De sporadisch beschikbare data betreffen meestal een specifiek lokaal project, maar een globaal overzicht is niet beschikbaar. Wat wel duidelijk wordt uit de beschikbare literatuur, is dat, ondanks de jarenlange ervaring met dergelijke beleidsacties, het nog steeds een continue zoektocht blijft naar hoe de verschillende drempels voor mensen in energiearmoede kunnen overwonnen worden. Het doel van de acties blijft grotendeels hetzelfde, namelijk het verbeteren van de energieprestatie van woningen van mensen in energiearmoede door energiebesparende maatregelen, al is er de laatste jaren ook al iets meer aandacht voor hernieuwbare energie. Ook heeft men vanaf het begin getracht om lokale overheden en organisaties hierbij te betrekken, vooral om de informerende en begeleidende rol op zich te nemen. De verandering in de loop van de jaren ligt vooral in de manier waarop deze ingrepen gefinancierd worden, met een groot aandeel en ondersteuning van de nationale overheid tot 2010 tegenover een grotere nadruk op privé-initiatief en vrije-marktwerking via energiedienstbedrijven (ESCO's) sinds 2010. Om vanuit de overheid toch nog enigszins aan te sturen, zijn openbaredienstverplichtingen opgelegd

aan netbeheerders en leveranciers voor CO₂-emissiereductie en energiebesparing voor verwarming en sanitair warmwater.

3.2. 'Habiter mieux', een overkoepelend programma in Frankrijk

Ook in Frankrijk zijn sinds enkele jaren verschillende initiatieven genomen om de energie-efficiëntie van het bestaande woningenpark te verhogen. Het gaat om tussenkomsten in energiebesparende investeringen, fiscale aftrekmogelijkheden, subsidies voor eigenaars, verhuurders en huurders, waarbij de hoogte van de tussenkomst afhankelijk is van een aantal sociaal-economische parameters. Echter, het initiatief dat het meest gericht is op energiearmoede en een redelijk holistische aanpak voorstaat, is het programma 'Habiter mieux', opgezet in 2011 (Anah, 2013). Het loopt over 7 jaar en beschikt over een totaal budget van 1,35 miljard euro, via een combinatie van middelen van de overheid, Anah (l'Agence Nationale de l'Habitat) en de energieleveranciers. Bijzonder is dat het programma geldig is in alle departementen van Frankrijk en specifiek gericht is op eigenaar-bewoners. Uit onderzoek blijkt dat 62% van de Franse gezinnen die meer dan 10% van hun inkomen aan energie besteden, eigenaar is van zijn woning. Het doel van het programma is 300.000 eigenaars bij te staan bij het verbeteren van de energetische kwaliteit van hun woning. Hiervoor is zowel financiële ondersteuning als gepersonaliseerde begeleiding van start tot finish voorzien (voor diagnose, financiering, uitvoering en opvolging). Voorwaarde voor deelname aan het programma is dat de woning ouder is dan 15 jaar en dat er minstens 25% energiebesparing wordt gerealiseerd via isolatiemaatregelen en/of vervanging van de ketel. Er wordt ook een inkomensgrens gehanteerd. Zo is het programma expliciet gericht op mensen in energiearmoede, maar bijzonder is dat dit niet strikt wordt gedefinieerd. Zo hebben lokale actoren een zekere autonomie om dit te beoordelen, zodat men kan rekening houden met lokale verschillen of specifieke omstandigheden (Dubois, 2012). Naast een mediacampagne en een flyer is er ook een checklist om snel na te gaan of je als eigenaar voor de actie in aanmerking komt. De financiële ondersteuning gebeurt via een cumul van financiële stimuli van Anah, de gemeente en de leveranciers. Het is bovendien mogelijk om een voorschot te krijgen, een renteloze lening of premies van deelnemende actoren. Om als lokale organisatie (gemeente, sociale organisatie, verzekeringskas, ...) te kunnen meestappen in dit programma en een beroep te kunnen doen op deze middelen, is het verplicht om een lokaal engagementscontract te ondertekenen waarin de specifieke rol van elke actor gespecificeerd wordt. Dit gebeurt onder leiding van een departementale vertegenwoordiger van Anah. Het doel hiervan is ervoor te zorgen dat lokale organisaties de krachten bundelen rond hetzelfde objectief. De begeleiding gebeurt door professionelen, verbonden aan de lokale 'Habiter mieux'-loketten. Dit is gratis voor wie binnen het actieterrein van een lokaal collectief woont: wie buiten zo'n actieterrein woont, kan wel een premie ontvangen om een professionele begeleider te financieren. Bij een begeleiding worden na een plaatsbezoek samen met de eigenaar de meest aangewezen maatregelen bepaald om tot de 25% energiebesparing te komen. Daarna wordt de eigenaar begeleid bij de uitvoering en de financiering van de werken. Voor de financiering wordt soms ook gebruik gemaakt van het systeem van witte certificaten²³.

Cijfers van Anah voor het jaar 2011 geven aan dat het programma moeizamer is opgestart dan verwacht (Amorce, 2013). Zo werden in 2011 weliswaar 6.700 huishoudens bereikt, maar dit is onvoldoende om het objectief van 300.000 woningen in 7 jaar te halen. Belangrijkste knelpunten zijn het identificeren van de woningen die in aanmerking komen en het mobiliseren van de eigenaars tot het uitvoeren van energiebesparende maatregelen. Voor projecten die wel opgezet zijn, zijn het opstellen van het financieringsdossier per project en de begeleiding van de gezinnen de belangrijkste obstakels. Positief is dat 60% van de huishoudens die in het programma zijn ingestapt dit via een lokaal collectief heeft gedaan en dat die lokale samenwerking een meerwaarde is. Bovendien is de doelstelling van minstens 25% energiebesparing per woning ruimschoots overschreden, aangezien in 2011 een gemiddelde besparing van 39% per woning werd gerealiseerd (Amorce, 2013). In 2012 zijn nog eens 12.786 huishoudens bereikt, waarvan 61% uit lage inkomensgroepen. Bovendien was ook bij hen de gemiddelde besparing 38%, dus ruim boven de doelstelling van 25%. De uitgevoerde werken in 2011 en 2012 vertegenwoordigen bovendien meer dan 350 miljoen euro, voornamelijk uitgevoerd door lokale vaklui en kleine ondernemingen (Anah, 2012).

In mei 2013 is het programma aangepast. Zo is de doelstelling opgetrokken naar 500.000 woningen tegen 2017, wordt een energiebesparing van 38% beoogd tegen 2020 en behoren jonge gezinnen met een laag inkomen sinds 1 juni 2013 ook tot de doelgroep. Ook is de subsidie van Anah structureel toegenomen en is er bovenop de reeds voorziene lokale subsidies nog een extra subsidie van het Fonds d'Aide à la Rénovation Thermique (FART) mogelijk (Vendée, 2013).

3.3. Niet-structurele initiatieven in Duitsland en Nederland

De meeste initiatieven rond energiearmoede in Duitsland worden genomen door verenigingen zoals liefdadigheidsinstellingen, consumentenorganisaties en migrantenverenigingen, maar ook bedrijven en huisvestingsmaatschappijen. Gezien de diversiteit van deze groeperingen zijn het niet noodzakelijk mensen in armoede die de doelgroep uitmaken. Door het vrijwillige karakter zijn de projecten gewoonlijk slechts van korte duur. Toch vallen er enkele interessante initiatieven te bespeuren waarvan we er 3 bespreken. We bekijken ook het Nederlandse TELI-project gericht op het verbeteren van de energie-efficiëntie van huishoudens.

Klimaschutzberatung für Migranten von Migranten

Dit project in Hannover werd mogelijk dankzij de medewerking van enkele lokale verenigingen en een communicatiebureau gespecialiseerd in milieuzaken. De doelstelling van het project is migranten vertrouwd maken met energiebesparende mogelijkheden. Hiertoe kregen 12 personen van vreemde afkomst een opleiding in communicatietechnieken en energiebesparing. Vervolgens gingen ze migranten thuis opzoeken om hen in hun moedertaal uit te leggen hoe ze dat kunnen aanpakken. De adviseurs kregen documenten (folders, posters, ...) in het Duits en hun moedertaal mee als hulpmiddel om hun doelpubliek te sensibiliseren. Naast thuisbezoeken trachtte men het doelpubliek ook te bereiken via talenscholen, religieuze gemeenschappen,

culturele verenigingen en buurtorganisaties. Informatie over de concrete resultaten van dit project is moeilijk terug te vinden. Het was wel een van de eerste projecten waarbij migranten actief deelnamen aan de informatieverspreiding over energiebesparing (Riedel, 2006). Bovendien heeft dit project als inspiratie gediend voor andere gelijkaardige kleinschalige projecten, zoals in Hamburg-Altona (Ecolog, 2013).

Projekt Energiebildung van Gewoba

Dit project is opgestart door Gewoba, een immobiliënmaatschappij actief in Bremen. Vanuit het idee van energiebesparing en klimaatoverwegingen boden zij een opleiding aan over energiebesparing aan conciërges van grote woonblokken. Conciërges genieten doorgaans het vertrouwen van de huurders en zijn een goed laagdrempelig aanspreekpunt. Dankzij hun kennis van de specifieke woonsituatie kunnen zij advies op maat geven. Ook hier is moeilijk informatie over concrete resultaten terug te vinden.

Heizspiegel

Het project 'Heizspiegel' werd opgestart door een privéspeler en wordt voor 100% gefinancierd door het Ministerie voor Milieu en Gemeenten. Het gaat om een online-informatiecampagne die ijvert voor een vermindering van het elektriciteits- en verwarmingsverbruik en voor bescherming van het klimaat. De site berekent bij benadering het energieverbruik van een huishouden en vergelijkt het met dat van de andere bewoners van de gemeente. Vervolgens worden tips gegeven om het verbruik terug te dringen. De consumenten kunnen hun verbruik en de effecten van energiebesparende maatregelen zelf opvolgen.

Meer in het bijzonder beschikt het project Heizspiegel over gegevens van de gemeenten met betrekking tot het verbruik van de bewoners. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners hebben hun eigen Heizspiegel-project met gegevens over het verbruik van de woningen op hun grondgebied, terwijl kleinere gemeenten toegang hebben tot een gestandaardiseerde federale versie van het project. Zo kunnen consumenten die in een grote stad wonen hun verbruik vergelijken met dat van hun burens, maar moeten de bewoners van kleinere gemeenten zich tevreden stellen met nationale gegevens.

Elke huurder kan zijn energieverbruik opsturen naar een Heizspiegel-team. Dit team zal het verbruik dan analyseren en advies terugsturen naar de huurder. Als het verbruik van een huurder boven het gemiddelde verbruik voor een vergelijkbare woning in dezelfde gemeente ligt, kan er een brief worden gestuurd naar de eigenaar-verhuurder om hem erop te wijzen dat zijn gebouw geïsoleerd moet worden.

Om te garanderen dat de site ook toegankelijk is voor de in Duitsland grootste groep migranten, kan hij ook worden geraadpleegd in het Turks.

TELI-project

Het Nederlandse TELI-subsidieproject (Tijdelijke subsidieregeling energiebesparing huishoudens met lage inkomens) werd enkele keren opgezet (2002, 2003, 2005 en 2006) door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuzaken (VROM) en liep definitief af op 1 januari 2009. Het was specifiek bedoeld

om huishoudens met lage inkomens waarvoor de normale subsidies niet bereikbaar waren (wegens te hoge begininvestering) te ondersteunen. Met lage inkomens werd bedoeld inkomens in het eerste of tweede inkomensdeciel. De regeling gaf geen rechtstreekse subsidies aan huishoudens met lage inkomens, maar ondersteunde kortlopende projecten om de doelgroep te adviseren en te ondersteunen bij energiebesparing, alsook voor het treffen van kleine energiebesparende voorzieningen (VROM, 2006; Uitzinger & Derijcke, 2007). Bij de goedkeuring van projecten werden verschillende criteria gehanteerd waaronder onder andere de bijdrage van het project aan een vermindering van de CO₂-uitstoot, het bereiken van de doelgroep (minstens 50% van de bereikte huishoudens moet in de lage inkomensgroep zitten), aandacht voor een gezond binnenklimaat, samenwerking met andere partijen, de kosteneffectiviteit van het project en de mate van innovatie.

De interesse voor TELI is steeds groot geweest, met een subsidievraag die het beschikbare budget ruim overschreed. Vooral lokale organisaties hebben van deze subsidies gebruik gemaakt, waarbij in de loop der jaren steeds meer gemeenten betrokken werden en de projecten ook groter werden. In nagenoeg alle projecten werden kleine energiebesparende ingrepen uitgevoerd, vaak via een standaardpakket (spaarlamp, radiatorfolie, tochtstrip) in combinatie met ingrepen of advies op maat. Voor dit laatste zijn vaak langdurig werkzoekenden ingezet. Bij sommige groepen werd er gewerkt met bewonersbijeenkomsten.

Uitzinger & Derijcke (2007) hebben een evaluatie van de eerste 3 versies van de subsidieregeling gemaakt (over de laatste is geen informatie beschikbaar). Met de regeling werden in totaal 65.000 huishoudens bereikt, waarvan er 55.000 tot de doelgroep van huishoudens met een laag inkomen behoorden (dit is 5% van de Nederlandse huishoudens met lage inkomens). Gemiddeld werd 40 euro per huishouden uitgegeven aan ingrepen en werd voor de rest gefocust op 'gratis' gedragsveranderingen. Het gemiddelde huishouden bespaarde 200kWh elektriciteit en 110m³ aardgas, wat op een gemiddelde jaarlijkse besparing van 95 euro neerkwam.

Hoewel gedragsveranderingen over het algemeen niet zo evident zijn en ook niet altijd blijvend van aard, werd deze doelstelling volgens Uitzinger & Derijcke in het TELI-project toch wel bereikt. Zo is ongeveer een kwart van de besparing gerealiseerd via gedragsveranderingen. De belangrijkste redenen voor dit succes zijn volgens hen dat de meeste deelnemende huishoudens zichzelf hebben aangemeld (na het ontvangen van een uitnodiging), dat deze huishoudens het bespaarde geld goed kunnen gebruiken en dat het geven van de gedragsadviezen gebeurde op het moment dat ook de kleine ingrepen in het huishouden werden aangebracht.

De deelnemende huishoudens waren zeer tevreden over het project, dat vaak ook gecombineerd werd met allerlei nevenactiviteiten en bewustwording rond groene stroom, waterbesparing, afval en mobiliteit. Uitzinger & Derijcke (2007) verwachtten dat met de projecten die onder de subsidieregeling van 2006 vielen, nog eens 4% van de huishoudens met lage inkomens zou bereikt worden en gaven ook aan dat er nog voldoende potentieel is voor de toekomst, aangezien blijkbaar ruim een derde van de huishoudens met een laag inkomen aan een TELI-project zou willen meewerken.

Begin 2009 werd deze tijdelijke subsidieregeling stopgezet, omdat een nieuwe nationale energiebesparingsaanpak voor bestaande gebouwen werd opgezet (Meer Met Minder). Deze aanpak richt zich echter niet meer specifiek op lage inkomensgroepen.

4. Toepasbaarheid van de buitenlandse voorbeelden in Vlaanderen en beleidsaanbevelingen

Op basis van de eerste 2 delen van deze bijdrage werd duidelijk dat Vlaanderen aangaande energiearmoede voor een aantal uitdagingen staat. Hoewel belangrijke zaken buiten de Vlaamse bevoegdheden vallen, zoals de beheersing van de energieprijzen en het vastleggen van sociale tarieven, beschikt de Vlaamse overheid over een uitgebreid instrumentarium om energiearmoede aan te pakken. Het gaat dan onder meer over de sociale openbaardienstverplichtingen en het stimuleren van energie-efficiëntie.

Het energie-efficiënter maken van woningen van personen in energiearmoede verloopt echter niet altijd even eenvoudig. Redenen waarom mensen in armoede vaak niet geneigd zijn om energiebesparende ingrepen te doen, zijn de volgende (Marrin e.a., 2010):

- Energiebesparing is geen prioriteit wegens de vele andere problemen waarmee men geconfronteerd wordt.
- Er is een gebrek aan feitelijke kennis over energiebesparing en over de steunmaatregelen.
- Er zijn onvoldoende financiële middelen voor de investering (zeker in geval van prefinanciering).
- Er is weerstand tegen de te investeren moeite.
- Materialen en/of apparaten zijn nog niet versleten of afgeschreven, waardoor men het nut van vervanging niet inziet.
- De zogenaamde ‘split incentive’ in de huursector. Dit verwijst naar de tweedeling tussen degene die de moeite doet en degene die er het voordeel uit haalt. Concreet kan een verhuurder wel investeren in energiebesparende maatregelen, maar hij zal er zelf niet de vruchten van plukken (hij betaalt immers niet de energiekosten). Anderzijds zal de huurder ook geen grote energiebesparende investeringen willen doen omdat hij het risico loopt de woning te moeten verlaten vooraleer de investering begint te renderen.

Samenvattend kan men betreffende energie-efficiëntie 4 grote uitdagingen aanduiden: 1) verbeteren van de energetische kwaliteit van woningen op de private huurmarkt; 2) gezinnen met beperkte financiële middelen de mogelijkheid bieden om te investeren of energiebesparende maatregelen uit te (laten) voeren; 3) zorgen voor een breder bereik van de bestaande maatregelen door laagdrempelige informatie en 4) zorgen voor een voldoende grondige energierenovatie.

Vooraleer beleidsaanbevelingen te formuleren, onderzoeken we of de buitenlandse voorbeelden als inspiratiebron voor Vlaanderen kunnen dienen.

4.1. 'Green Deal Finance' en hernieuwbare energiesystemen voor lage inkomensgroepen

De toepasbaarheid in Vlaanderen wordt voor beide voorbeelden samen besproken, omdat bij beide sprake is van een derdebetalersysteem en beide gekoppeld (kunnen) worden aan openbaredienstverplichtingen voor netbeheerders en leveranciers. Het derdebetalersysteem in combinatie met de openbaredienstverplichtingen komt neer op het systeem van witte certificaten zoals het in de Europese richtlijn PE-CONS3679/3/05REV3 van april 2006 is beschreven.

Naar analogie met groenestroomcertificaten die het bewijs zijn van een bepaalde hoeveelheid geproduceerde groene stroom, staat een wit certificaat garant voor een bepaalde hoeveelheid gerealiseerde energiebesparing. Het kan net als groenestroomcertificaten verhandeld worden. In het kader van de openbaredienstverplichtingen voor energieleveranciers die hen verplicht bepaalde energiebesparingen te realiseren bij hun klanten, kunnen zij kiezen om energiebesparende maatregelen bij hun klanten te financieren in ruil voor het witte certificaat dat dit oplevert.

In het kader van de evaluatie van de Vlaamse openbaredienstverplichtingen voor netbeheerders en leveranciers over rationeel energiegebruik, hebben we in het verleden al een beknopte studie gemaakt van de voor- en nadelen van een eventuele introductie van witte certificaten in Vlaanderen, weliswaar niet specifiek gericht op de aanpak van energiearmoede (Verbeeck & Dreesen, 2010). Samenvattend zijn de voor- en nadelen van het systeem de volgende. De zekerheid qua resultaat en de kosten-efficiëntie van de maatregelen zijn potentieel hoog. De verplichte doelstellingen voor besparingen blijken geschikte beleidsinstrumenten om lage kost en standaard energie-efficiëntie maatregelen te laten uitvoeren. Het systeem laat ook maatregelen toe die een tussenvorm zijn tussen energiebesparing en (hernieuwbare) energievoorziening, zoals warmtekrachtkoppeling of zonneboilers. Tegenover deze voordelen staan hoge eisen qua informatievoorziening en een risico op hoge institutionele kosten. In alle bestudeerde systemen was er een overschot aan gerealiseerde besparingen (en dus aan certificaten)²⁴ ten opzichte van de opgelegde doelstellingen. Hierdoor is het risico reëel dat bij invoering van een dergelijk systeem in Vlaanderen, zonder specificatie van de doelgroep waarbij de besparingen moeten gerealiseerd worden, bedrijven zich vooral zullen richten naar huishoudens uit hogere inkomensgroepen om een minder hoog financieel risico te lopen, met het gekende Mattheüs-effect tot gevolg. Navraag bij de netbeheerders en leveranciers in 2010 leerde ons dat zij op zich het systeem als een mogelijkheid zien, maar hun terughoudendheid is groot uit schrik voor een grotere complexiteit en hogere kosten dan het huidige systeem van openbaredienstverplichtingen.

Een interessante aanpak voor de huurmarkt is het Britse systeem waarbij het aflossingscontract verbonden wordt aan de woning en niet aan de huurder of verhuurder.

Belangrijke voorwaarde voor toepassing in Vlaanderen is wel dat de totale maandelijkse woonkosten na renovatie (huur, energiekost en afbetaling) lager zijn dan vóór renovatie (huur en energiekost). Vanuit de wenselijkheid van het niet-verhogen van de huurprijs (vanuit het oogpunt van betaalbaarheid van huurwoningen) betekent dit dat de energiebesparing substantieel moet zijn én dat de maandelijkse afbetaling voldoende klein moet zijn. Dit kan door een beperkte investering (weinig realistisch als grote energiebesparingen nodig zijn) of door een spreiding van de afbetaling over voldoende lange termijn, weliswaar rekening houdend met de terugverdientijd voor de investeerder (eigenaar of ESCO).

4.2. De gerichte doelgroepbepaling van ‘Habiter mieux’

Het Franse renovatieprogramma ‘Habiter mieux’ bevat veel elementen die ook aanwezig zijn in Vlaanderen, zoals het systeem van energiescans dat deel uitmaakt van de openbaredienstverplichtingen voor netbeheerders over rationeel energiegebruik, de financieringsmogelijkheden via het Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost (FRGE) en de verhoogde premies van netbeheerders. Allemaal acties die specifiek gericht zijn op de sociaal zwakkeren. Echter, deze initiatieven functioneren in Vlaanderen los van elkaar. Zo is het uiteindelijk aan de gemeenten om de echte doelgroep voor de energiescans te bepalen. Door de quota voor het aantal uit te voeren scans, worden deze scans niet altijd even gericht uitgevoerd bij de bedoelde doelgroep. Ook kan men maar gebruik maken van de financieringsondersteuning door het FRGE, als er een lokale antenne in de gemeente aanwezig is. De premies van de netbeheerders staan daar volledig los van.

Ondanks de moeizame start van ‘Habiter mieux’, tonen de resultaten van het programma toch enkele belangrijke meerwaarden. Door de verplichting binnen ‘Habiter mieux’ om verschillende organisaties te laten samenwerken rond hetzelfde objectief, als voorwaarde om van de voorziene financiële middelen te kunnen gebruikmaken, worden mensen en middelen meer gebundeld, waardoor de doelgroep van energiearmen beter bereikt wordt. Al blijft de doelgroep bereiken ook in het Franse voorbeeld een belangrijke uitdaging.

Een tweede verschil is de minimale energiebesparing van 25% die moet worden gerealiseerd via structurele maatregelen. In Vlaanderen is er vooral de basisscan die gericht is op kleine, snelle ingrepen. Slechts in beperkte mate wordt overgegaan naar de opvolgscan die als doel heeft meer ingrijpende maatregelen te nemen. En in het geval van de opvolgscan wordt door de huidige actoren ook zeer duidelijk de nood gevoeld aan gepersonaliseerde begeleiding voor de uitvoering, financiering en opvolging van de renovatie. Door een voldoende grondige energierenovatie te eisen, zou ook een substantiële verbetering van de energie-efficiëntie van de woning kunnen bereikt worden, zodat het risico om (terug) in energiearmoede te geraken, sterk afneemt. Zo blijkt uit het Franse programma dat de gemiddelde energiebesparing per woning ruimschoots de doelstelling van 25% overschrijdt. Dit kan enkel bereikt worden met een grondige energierenovatie. Door dit vanuit het beleid als voorwaarde voor financiële ondersteuning op te leggen, wordt de stimulans om effectief grondige renovaties

uit te voeren groter. Ook hier zou door het bundelen van krachten meer resultaten kunnen bereikt worden.

‘Habiter mieux’ is gericht op eigenaar-bewoners, terwijl in Vlaanderen mensen in energiearmoede veel meer private huurder dan eigenaar zijn. Men zou kunnen denken aan een dergelijke aanpak gericht op eigenaar-verhuurders, mits enkele voorwaarden, zoals het verplicht verhuren via een Sociaal Verhuurkantoor en/of het bevriezen van de huurprijs voor een aantal jaren. Dit om te vermijden dat de sociaal zwakkere huurders zonder woning vallen na de renovatie. Anderzijds is het een feit dat veel ouderen wel eigenaar zijn van hun woning, maar dat deze woningen meestal energetisch zeer slecht presteren. En door financiële beperkingen, doordat men opziet tegen de rompslomp of omdat men het voor zichzelf niet meer de moeite vindt, is de kans reëel dat de energiefactuur voor deze groep steeds groter wordt en dat het aandeel energiearmen in deze groep toch in de toekomst zal toenemen. Met de impact van een stijgende energiefactuur wordt in de studie van de Hoge Raad van Financiën (2013) geen rekening gehouden, bij de bepaling van het risico op armoede voor 65-plussers. Ook binnen de grotere groep van energiearmen en mensen in de laagste inkomensquintielen zijn er eigenaar-bewoners die niet over de mogelijkheden beschikken om hun woning energetisch performanter te maken. In die zin kan het zinvol zijn om een deel van de middelen toch specifiek vrij te maken voor eigenaar-bewoners met een hoog risico op energiearmoede.

4.3. Laagdrempeligheid van Duitse en Nederlandse projecten

Het valt op hoezeer de beschreven projecten uit Duitsland en Nederland inspelen op toegankelijkheid van informatie. Ten eerste is er het inzetten op vreemde talen. Zowel het project Heizspiegel (internetsite beschikbaar in het Turks) als het initiatief van Migranten für Migranten (personen van vreemde afkomst uit verschillende landen) richten zich op minderheden door ze aan te spreken in de eigen taal. De voordelen ervan zijn duidelijk: de informatie stroomt veel beter door en je bereikt mensen die je anders niet zou bereiken. Zeker in grote steden met een aanzienlijke migrantenpopulatie, lijkt het erg zinvol om de problematiek van energiearmoede en –besparing aan te kaarten in samenwerking met migrantenverenigingen.

Daarnaast is er het project rond het opleiden van conciërges. Een conciërge is in de regel zeer makkelijk aanspreekbaar, kent de situatie van mensen en de mogelijkheden van het gebouw. In Vlaanderen zouden zulke opleidingen mogelijk zijn bij de conciërges van sociale woningmaatschappijen. De directe winst van zo’n opleidingen is echter moeilijk meetbaar.

Bij het Nederlandse TELI-project ten slotte hebben vooral lokale organisaties getracht de groep van huishoudens met lage inkomens te bereiken. De aanpak lijkt zeer sterk op die van de Vlaamse energiescans, zowel qua focus op kleine ingrepen en gedragsveranderingen als qua inzet van sociale economiebedrijven. Een groot verschil tussen de Nederlandse en de Vlaamse aanpak is dat in het Vlaamse sociale energiebeleid rond energiescans de randvoorwaarden veel strikter zijn vastgelegd

qua verantwoordelijken en uitvoerders. In het Nederlandse TELI-project wordt veel meer ruimte gegeven aan het initiatief van lokale organisaties die een projectaanpak kunnen voorstellen, specifiek aangepast aan een lokale doelgroep of problematiek (weliswaar ook binnen de lage inkomensgroepen) en vaak ook gericht op een ruimere bewustmaking rond energie en klimaat.

4.4. Beleidsaanbevelingen

Op basis van de analyse van de buitenlandse voorbeelden kunnen we een aantal beleidsaanbevelingen bundelen volgens de 4 grote uitdagingen: 1) verbeteren van de energetische kwaliteit van woningen op de private huurmarkt; 2) gezinnen met beperkte financiële middelen de mogelijkheid bieden om te investeren of energiebesparende maatregelen uit te (laten) voeren; 3) zorgen voor een breder bereik door laagdrempelige informatie en 4) zorgen voor een voldoende grondige energierenovatie.

Aanbeveling 1: verbetering van de energetische kwaliteit van woningen op de private huurmarkt

Een mogelijke aanpak van woningen op de private huurmarkt kan gevonden worden in de Britse aanpak van de ‘Green Deal and ECO’. Essentieel hierbij is de combinatie van een derdebetalersysteem en een terugbetalingscontract dat verbonden is aan de woning en niet aan de huurder of verhuurder. Belangrijk voor de haalbaarheid is dat de totale woonkosten na renovatie lager liggen dan vóór renovatie. Een mogelijke uitbreiding, specifiek voor gezinnen in energiearmoede in geval dit laatste niet mogelijk is, kan liggen in het voorstel van de ‘Assisted Green Deal’ waarbij een derde partij (meestal de overheid) de aflossing geheel of gedeeltelijk en tijdelijk voor zijn rekening neemt. Op deze manier kan bij onderconsumptie van energie toch verwarmd worden tot een aanvaardbare comforttemperatuur, zonder dat het gezin hiervoor afgestraft wordt.

Aanbeveling 2: gezinnen met beperkte financiële middelen de mogelijkheid bieden om te investeren of energiebesparende maatregelen uit te (laten) voeren

Uit de verschillende buitenlandse voorbeelden blijkt dat het bundelen van krachten en middelen van zowel grote spelers (overheid, netbeheerders, leveranciers) als lokale organisaties (OCMW’s, FRGE, sociale economiebedrijven, ...) belangrijk is om de doelgroep beter te bereiken en te begeleiden. Bovendien kunnen door het bundelen van de beschikbare financiële ondersteuning tot een substantieel bedrag grondigere resultaten bereikt worden per woning dan bij een versnippering over verschillende spelers. Een vorm van voorfinanciering is ook belangrijk om alvast de financiële drempel voor deze doelgroep weg te nemen. Een mogelijkheid kan liggen in een openbaardienstverplichting met resultaatsverplichtingen in plaats van middelenverplichtingen, specifiek bij de doelgroep van lage inkomensgroepen, bijvoorbeeld volgens het ‘pay-as-you-save’ principe. Hierbij worden netbeheerders beoordeeld op basis van de effectief verwezenlijkte energiebesparingen bij lage inkomensgroepen. Dit kan hen stimuleren om energiebesparende investeringen bij deze doelgroep voor te financieren en te laten terugbetalen via de gerealiseerde besparingen. We realiseren ons wel dat dit niet evident is in uitvoering, omdat het voor netbeheerders vaak zeer moeilijk

is om de doelgroep op te sporen (onder andere als gevolg van de wet op de privacy zoals bij de energiescans in Vlaanderen is gebleken (Verbeeck & Dreesen, 2010)) en een resultaatsverplichting ook extra institutionele kosten meebrengt. Bovendien is een grondige renovatie noodzakelijk om een reboundeffect zoveel mogelijk te beperken. Anders loopt dit terugbetalingsmechanisme mis. Samenwerking tussen organisaties kan al wel het opsporen van de doelgroep bevorderen.

Aanbeveling 3: laagdrempelige informatie

Het betrekken van lokale organisaties of vertrouwenspersonen die dicht bij de doelgroep staan, is essentieel voor een breder bereik van de doelgroep. Door lokale organisaties een zekere vrijheid te geven bij het uitwerken van hun projecten en de randvoorwaarden niet te strikt vast te leggen vanuit de overheid, kan soms een beter resultaat bekomen worden (zie Habiter mieux en TELI).

Aanbeveling 4: voldoende grondige energierenovatie

Een voldoende grondige energierenovatie realiseren in woningen van gezinnen in energiearmoede is belangrijk om zowel nu energiebesparingen te realiseren (en niet alleen comfortverhoging) als hen te beschermen tegen toekomstige energieprijsstijgingen.

Vandaar dat ook wordt aanbevolen om bij subsidieprogramma's vanuit de overheid voldoende hoge energiebesparingen te eisen. Zoals uit het Franse voorbeeld blijkt, is een dergelijke strenge eis een stimulans om tot echt structurele verbeteringen te komen. En enkel op deze manier zal men energiearmoede structureel kunnen aanpakken via de verbetering van de energie-efficiëntie.

Slotbeschouwingen

In deze bijdrage bespraken we het begrip energiearmoede en bekeken we de mate waarin energie-efficiëntie kan bijdragen tot de aanpak van energiearmoede. We maakten eerst een stand van zaken op van energiearmoede en energie-efficiëntie in Vlaanderen. Daarna probeerden we een inschatting te maken van de toekomstige evolutie van beide elementen. We gingen vervolgens op zoek naar interessante praktijkvoorbeelden in het buitenland gericht op het verminderen van energiearmoede via energie-efficiëntie en gingen ten slotte na in hoeverre die toepasbaar zijn in Vlaanderen.

Stand van zaken

We definieerden energiearmoede als *een toestand waarbij een persoon of huishouden bijzondere moeilijkheden ondervindt in zijn/haar woonst om zich te voorzien van de energie die nodig is om zijn/haar elementaire noden te bevredigen*. Het energiegebruik van een huishouden omvat al het verbruik in de woning voor verwarming, warm water en elektrische toestellen. Hoewel een lage prijs van energie en een hoog beschikbaar inkomen van het huishouden cruciaal zijn ter voorkoming van energiearmoede, focusten we in deze bijdrage specifiek op de rol van energie-efficiëntie in de aanpak van energiearmoede.

Ondanks een toename van de bevolking, het aantal huishoudens en het aantal woon-eenheden, kende het residentieel energieverbruik in Vlaanderen een algemene daling. Dit is te danken aan een evolutie naar kleinere woonvolumes en een toename van het aantal renovaties, al dan niet gepaard met de vernieuwing van de verwarmingsinstallatie. Het gebruik van elektriciteit stijgt wel ondanks meer energiezuinige verlichting en huishoudtoestellen. Ook is het zo dat Vlaanderen internationaal gezien op vlak van energieverbruik niet goed scoort.

Bronnen met sociaal-economische kenmerken van gezinnen in energiearmoede zijn beperkt.

Wel weten we dat gezinnen met een zwakker sociaal-economisch profiel zich vaker op de private huurmarkt begeven en dat de woningen er slechter van kwaliteit zijn dan bijvoorbeeld op de koopmarkt of sociale huurmarkt. Verder hebben deze gezinnen ook minder kennis van maatregelen rond energie-efficiëntie en de fiscale stimuli die hiervoor bestaan.

Vooruitblik bij constant beleid

De toekomst van energiearmoede en energie-efficiëntie zal zeer afhankelijk zijn van evoluties binnen het woningpark, in het bijzonder op de private huurmarkt. We moeten in dit verband rekening houden met een stijging van het aantal 65-plussers en een tendens naar meer alleenstaanden, twee subgroepen die vandaag een verhoogd risico op energiearmoede lopen.

Over de evolutie van de energieprijzen is het moeilijk uitspraken te doen, maar de meeste vooruitzichten geven een stijging aan. We benadrukten in de bijdrage het belang van energie-efficiëntie, maar wezen tegelijkertijd op mogelijke valkuilen zoals het reboundeffect, het lock-in effect en de krimpende financieringsbasis van sociale maatregelen.

Praktijkvoorbeelden uit het buitenland

We keken naar de aanpak in onze buurlanden: het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Nederland. Het Verenigd Koninkrijk heeft een lange traditie opgebouwd rond het bestrijden van energiearmoede. Na een focus op isolatie (projecten zoals Green Deal en Energy Company Obligation) experimenteert men er nu ook met kleinschalige projecten om zelf energie op te wekken. Andere interessante pistes zijn een derdebetalersregeling en de rol die men toekent aan de distributienetbeheerders. In Frankrijk loopt het ambitieuze 'Habiter mieux', dat zich voornamelijk richt op eigenaars-bewoners en/of gezinnen in energiearmoede. Voornamelijk kleinere en op specifieke groepen gerichte projecten vinden we terug in Duitsland en in Nederland. We bespraken de resultaten en knelpunten van deze projecten.

Toepasbaarheid in Vlaanderen

Ondanks de verschillende context aangaande wonen (bijvoorbeeld de proportie huurders/eigenaars), kunnen de buitenlandse praktijkvoorbeelden toch als inspiratiebron dienen voor Vlaanderen. Er werd nagegaan in hoeverre ze een antwoord kunnen bieden op 4 in het kader van energiearmoede en energie-efficiëntie cruciale uitdagingen:

1) het verbeteren van de energetische kwaliteit van woningen op de private huurmarkt; 2) gezinnen met beperkte financiële middelen de mogelijkheid bieden om te investeren of energiebesparende maatregelen uit te (laten) voeren; 3) zorgen voor een breder bereik van de bestaande maatregelen door laagdrempelige informatie en 4) zorgen voor een voldoende grondige energierenovatie. Door de buitenlandse voorbeelden aan deze eisen af te toetsen konden we ten slotte enkele beleidsadviezen formuleren.

Noten

- ¹ Iemand die te veel verbruikt maar dit kan betalen vormt allicht een probleem vanuit ecologisch standpunt, maar leeft niet in energiearmoede.
- ² Zie bijvoorbeeld het Federaal Plan Armoedebestrijding of de beleidsnota Energie 2009-2014 van de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie.
- ³ De delen over energiearmoede in deze bijdrage zijn gebaseerd op gegevens die door onderzoeksgroep OASeS verzameld werden in het kader van 2 opeenvolgende onderzoeksprojecten gefinancierd door Electrabel NV. Zie Huybrechs e.a. (2011) voor de rapportage over het eerste onderzoeksproject. Het tweede project loopt nog tot eind 2013.
- ⁴ Zie bijvoorbeeld Boardman (1991).
- ⁵ Graaddagen worden gebruikt als maatstaf voor de nood aan verwarming gedurende een bepaalde periode, afhankelijk van het klimaat. Door de gemiddelde buitentemperatuur van een dag te vergelijken met de gemiddeld gewenste binnentemperatuur, krijgt men een indicatie van de hoeveelheid energie die nodig zal zijn om die dag de woning te verwarmen.
- ⁶ 1% komt overeen met +25.000 gezinnen.
- ⁷ Mogelijk speelt bij deze vraag het probleem van een verschillende invulling van het begrip 'voldoende'. Bepaalde huishoudens vinden een temperatuur van 18°C misschien aangenaam, voor andere huishoudens is dat dan weer te laag. De reële temperatuur in huis is echter niet bevestigd.
- ⁸ Als de klant met een budgetmeter verhuist of zijn schulden heeft afbetaald en opnieuw een contract heeft getekend bij een commerciële leverancier, blijft de budgetmeter staan. De budgetmeterfunctie wordt echter uitgeschakeld. De budgetmeter functioneert nu als een gewone meter en wordt niet meer meegeteld als 'actieve' budgetmeter.
- ⁹ Men mag een budgetmeter met stroombegrenzer niet verwarren met een autonome stroombegrenzer. Dit toestel wordt in principe niet meer geplaatst. Enkel indien het technisch onmogelijk is om een budgetmeter te plaatsen, installeert men een stroombegrenzer. Hun aantal daalde de jongste jaren, maar nam in 2012 weer toe.
- ¹⁰ Voor de volledige lijst zie <http://www.energiesparen.be/sociaal/maximumprijs/recht>.
- ¹¹ Een warmtepomp haalt energie uit de lucht, de bodem of het grondwater, maar verbruikt hiervoor ook elektriciteit. Het is dan ook geen zuivere vorm van hernieuwbare energie.
- ¹² Op basis van de verbruiken genormaliseerd voor het klimaat, zodat de impact van het klimaat geneutraliseerd is.
- ¹³ De compactheid van een gebouw is de verhouding van het gebouwvolume dat verwarmd wordt tot de omhullende oppervlakte van daken, gevels en vloeren waarlangs warmte verloren gaat. Plafonds, wanden en vloeren in contact met een aanpalend gebouw of flat worden hierin niet meegeteld.
- ¹⁴ Een hoogrendementsketel heeft een rendement van circa 95%. Het rendement van een condensatieketel ligt nog 10% hoger, omdat het ook de warmte uit de waterdamp in de rookgasen recupereert. Dit verklaart ook het schijnbaar fysisch onmogelijke rendement van meer dan 100% bij condensatieketels.

- ¹⁵ REG-openbaardienstverplichtingen zijn verplichtingen opgelegd door de Vlaamse overheid aan netbeheerders en energieleveranciers met betrekking tot het ondernemen van acties voor rationeel energieverbruik (REG) bij hun klanten, via premies, scans, informatiecampagnes, ...
- ¹⁶ Een EPB-aangifte geeft informatie over de energieprestatie van een woning en is verplicht bij nieuwbouw en bij gunningsplichtige renovaties of uitbreidingen. Bij nieuwbouw vermeldt de aangifte het behaalde isolatiepeil (K-peil) en energieprestatiepeil (E-peil), bij renovaties de behaalde isolatiekwaliteit van de gerenoveerde delen. De EPB-aangifte vermeldt ook of aan de wettelijke eisen voor isolatie, energieprestatie en ventilatie is voldaan.
- ¹⁷ Cijfers over de toename van het geïnstalleerd vermogen aan zonnepanelen sinds 2006 zijn terug te vinden bij de VREG, echter zonder informatie over het type installatie (bij particulieren of bij bedrijven). De VREG geeft ook informatie over de evolutie van de steunmaatregelen sinds 2006.
- ¹⁸ De enige bron die een rechtstreeks verband kan leggen tussen energie-efficiëntie van huishoudens en hun sociaal-economische situatie is het rapport over de enquêtes van budgetmeterklanten (Verbeeck e.a., 2011). Het gaat echter om een beperkte steekproef van 419 enquêtes (circa 1% van de huishoudens met 1 of 2 budgetmeters).
- ¹⁹ Met sociale huurwoningen wordt in de EPC-databank bedoeld woningen die behoren tot een huisvestingsmaatschappij die onder de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) vallen, dus geen woningen die via een sociaal verhuurkantoor verhuurd worden.
- ²⁰ De werkloosheidsgraad is de verhouding tussen het aantal werklozen en de totale beroepsbevolking (Hoge Raad van Financiën, 2013).
- ²¹ Het basisscenario gaat uit van een ontwikkeling van het Europese energiesysteem onder constant beleid; het referentiescenario veronderstelt daarbovenop dat tegen 2020 de vooropgestelde nationale doelstellingen voor hernieuwbare energie (2009/28/EC) en broeikasgasreductie (2009/406/EC) gehaald zijn.
- ²² Vanaf 1 januari 2014 wordt bij nieuwbouw een minimum aandeel aan hernieuwbare energie wettelijk verplicht. En vanaf 1 januari 2021 zullen alle nieuwbouwwoningen bijna energie-neutraal moeten zijn. Dit betekent dat hun behoefte aan energie voor verwarming zo laag moet zijn dat ze quasi volledig door hernieuwbare energie kan gedekt worden.
- ²³ Naar analogie met groenestroomcertificaten die het bewijs zijn van een bepaalde hoeveelheid geproduceerde groene stroom, bestaat in sommige EU-landen (Frankrijk, VK, Italië en Denemarken) het systeem van witte certificaten. Een wit certificaat staat garant voor een bepaalde hoeveelheid gerealiseerde energiebesparing en kan net als groenestroomcertificaten verhandeld worden. In het kader van de openbaardienstverplichtingen voor energieleveranciers die hen verplicht bepaalde energiebesparingen te realiseren bij hun klanten, kunnen zij kiezen om energiebesparende maatregelen bij hun klanten te financieren in ruil voor het witte certificaat dat dit oplevert.
- ²⁴ Momenteel is er in Vlaanderen al een overschot aan groenestroomcertificaten en aan gerealiseerde energiebesparingen zoals opgelegd binnen de openbaardienstverplichtingen.

Bibliografie

- Amorce (2013). *Habiter mieux: peu (beaucoup) mieux faire!*. Geraadpleegd op 16 juli 2013 via <http://www.amorce.asso.fr/Habiter-mieux-peu-beaucoup-mieux.html>.
- Anah (2012). *Bilan 2012 du programme Habiter mieux*. Geraadpleegd op 16 juli 2013 via <http://www.precarite-energie.org/Bilan-2012-du-programme-Habiter.html>.
- Anah (2013). *Programme de Rénovation Habiter mieux*. Geraadpleegd op 18 maart 2013 via <http://www.anah.fr/habitermieux.html>.
- ANRE (2001). *Enquête energiegebruik huishoudens in Vlaanderen in 2001*. Eindrapport door Iris Consulting in opdracht van Afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie.

- ANRE (2003). *Enquête energiezuinig gedrag Vlaamse huishoudens in 2003*. Eindrapport door Iris Consulting in opdracht van Afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie.
- Boardman, B. (1991). *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. London: Belhaven Press.
- CREG (2011). *Evolutie van de elektriciteitsprijzen op de residentiële markt*. Brussel.
- DECC (2012). *Final Stage Impact Assessment for the Green Deal and Energy Company Obligation*. Report DECC0072.
- Dubois, U. (2012). From targeting to implementation: The role of identification of fuel poor households. In: *Energy Policy*, 49, 107-115.
- Dumortier, C., Meyer, S., Demeyer, B. & Bacchus, K. (2006). *Etude comparative des mesures sociales en énergie/Vergelijkende studie van de sociale energiemaatregelen*.
- Eandis (2012). *Kies de juiste verwarming*. <http://www.eandis.be/>
- Ecolog (2013). *Klimaschutzberatung für türkeistämmige Haushalte in Hamburg-Altona*. Hannover: Ecolog-Institut für sozial-ökologische Forschung und Bildung.
- Energiebalans VITO (2012). *Overzichtstabellen 1990, 1994-2011*. Geraadpleegd op 27 februari 2013 via <http://www.emis.vito.be/rapport-energiebalans-vlaanderen>.
- EPC-databank (2012). *Energieprestatiecertificaten voor verkoop en verhuur van woningen, versie 30 mei 2012*. Ter beschikking gesteld door VEA in het kader van de onderzoeksopdracht binnen het Steunpunt Wonen 2012-2015.
- EPEE (2009). *Detailed report on the different types of existing mechanisms to tackle Fuel Poverty*. IEE-project European Fuel Poverty and Energy Efficiency, Geraadpleegd op 31 augustus 2012 via <http://www.fuel-poverty.org>.
- EU (2009). *EU energy trends to 2030 – update 2009*. Directorate-General for Energy in collaboration with Climate Action DG and Mobility and Transport DG.
- Federaal Planbureau & Algemene Directie Statistiek (2013). *Bevolkingsvooruitzichten 2012-2060*. Brussel.
- Federaal Planbureau (2013). *Indicatoren van duurzame ontwikkeling. Vorming van jongeren: opleidingsniveau*, Taskforce Duurzame Ontwikkeling, Federaal Planbureau, Geraadpleegd op 27 september 2013 via <http://www.indicators.be>.
- GEA (2012). *Global Energy Assessment – Toward a sustainable future*. Cambridge University Press, Cambridge UK and New York, NY, USA and the International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Austria. Geraadpleegd op 7 september 2012 via <http://www.globalenergyassessment.org>.
- Guerra Santin, O. (2013). Occupant behaviour in energy efficient dwellings: evidence of a rebound effect. In: *Journal of Housing and the Built Environment*, 28, 311-327.
- Guertler, P. (2012). Can the Green Deal be fair too? Exploring new possibilities for alleviating fuel poverty. In: *Energy Policy*, 49, 91-97.
- Heylen, K., Le Roy, M., Vanden Broucke, S., Vandekerckhove, B. & Winters, S. (2007). *Wonen in Vlaanderen. De resultaten van de Woonurvey 2005 en de Uitwendige Woningsschouwing 2005*. Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Hoge Raad van Financiën (2013). *Jaarlijks verslag, Studiecommissie voor de vergrijzing, juli 2013*.
- Huybrechs, F., Meyer, S. & Vranken, J. (2011). *Energiearmoede in België*. OASeS.
- IEA (2013). *Nordic Energy Technology Perspectives. Pathways to a carbon neutral energy future*. International Energy Agency and Nordic Energy Research.
- Lysen, E. (1996). *The Trias Energica. Solar Energy Strategies for Developing Countries*. Eurosun Conference, Freiburg, 16-19 september 1996.
- Marrin, G., Van Dyck, S., Turf, J. & Inslegers, G. (2010). *Naar een ambitieus beleid inzake energie en woonkwaliteit in Vlaanderen*. Samenlevingsopbouw Antwerpen.
- MIRA (2009). *Milieuverkenning 2030*. Milieurapport Vlaanderen, Vlaamse Milieumaatschappij.

- Moynihan, W. (2012). *Tralee Town Council. Mitchels Boherbee Regeneration*. Energy Action Fuel Poverty Conference 2012, Dublin Castle, 6-7 februari 2012.
- Riedel, U. (2006). *Studie zu dem geplanten Projekt- und Forschungsvorhaben "Interkulturelle Energiebildung". Vorstudie*. POLIS Institut für Mensch-Umwelt-Beziehung, Hochschule Bremen.
- Saunders, R.W., Gross, R.J.K. & Wade, J. (2012). Can premium tariffs for micro-generation and small scale renewable heat help the fuel poor, and if so, how? Case studies of innovative finance for community energy schemes in the UK. In: *Energy Policy*, 42, 78-88.
- Sociaal Verwarmingsfonds (2012). *Jaarverslag 2011*. Brussel.
- Staepels, L., Verbeeck, G., Roels, S., Van Gelder, L. & Bauwens, G. (2013). *Energy performance labels for dwellings versus real energy consumption*. 13th International Building Simulation Conference, Chambéry, 25-28 augustus 2013.
- Uitzinger, J. & Derijcke, E. (2007). *Evaluatie TELI: evaluatie van de subsidieregeling energiebesparing huishoudens met lage inkomens*. IVAM in opdracht van VROM/DGW.
- Ürge-Vorsatz, D. & Tirado Herrero, S. (2012). Building synergies between climate change mitigation and energy poverty alleviation. In: *Energy Policy*, 49, 83-90.
- VEA (2005). *Energiegebruik in huishoudens in Vlaanderen. Resultaten enquête 2005*. Presentatie GfK Group in opdracht van het Vlaams Energieagentschap.
- VEA (2008). *Energiebewustzijn en -gedrag van de Vlaamse huishoudens*. Grafisch rapport door TNS Dimarso in opdracht van het Vlaams Energieagentschap.
- VEA (2011). *Het energiebewustzijn en -gedrag van de Vlaamse huishoudens 2011*. Grafisch rapport door TNS Dimarso in opdracht van het Vlaams Energieagentschap.
- VEA (2012). *EPB in cijfers 2006-2011. Cijferrapport energieprestatieregeling. Procedures en resultaten, geometrisch en energetische karakteristieken van het Vlaams gebouwenbestand-periode 2006-2011*.
- VEA (2013). *Steenregeling groene warmte*. Geraadpleegd op 15 april 2013 via <http://www.energiesparen.be/node/3075>.
- Vendée (2013). *Habiter mieux: un nouvel elan contre la précarité énergétique*. Geraadpleegd op 16 juli 2013 via http://www.vendee.pref.gouv.fr/sections/actus_du_site/habiter_mieux_un/.
- Verbeeck, G. & Dreesen, A. (2010). *Evaluatie REG-openbaredienstverplichtingen in het Vlaams Gewest*. Eindrapport VEA REG-ODV project.
- Verbeeck, G., Martens, S. & Nuyts, E. (2011). *Verwerking enquêtes budgetmeterklanten in het kader van de evaluatie van de sociale openbaredienstverplichtingen in het Vlaamse Gewest*. Eindrapport VEA SODV-project.
- VREG (2013). *Statistieken met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbaredienstverplichtingen*. Brussel.
- VROM (2006). *Tijdelijke subsidieregeling energiebesparing huishoudens met lage inkomens 2006*. Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 27 april 2006, nr. DJZ2006261231.

Van digitale naar maatschappelijke participatie: opportuniteiten en uitdagingen

Ilse Mariën*, Dorien Baelden*, Jana Bens*, Dana Schurmans*,
Leo Van Audenhove*, Kristine Smukste*, Jo Pierson*, Marijke Lemal** & Eric Goubin**

Inleiding

Verskillende drempels zoals beperkte financiële middelen, taalproblemen of een beperkt cultureel en sociaal kapitaal belemmeren de digitale en maatschappelijke participatie van kwetsbare bevolkingsgroepen (Mariën & Van Audenhove, 2011). Onderzoek geeft aan dat digitale en sociale uitsluiting elkaar bovendien negatief beïnvloeden en vaak zelfs versterken (van Dijk, 2005; Brotcorne e.a., 2010). Vanuit verschillende hoeken wordt ingezet op het gebruik van digitale media voor het (her) insluiten van kwetsbare doelgroepen. Gesteld wordt dat digitale media, waaronder ook sociale media, individuen de mogelijkheid geven om gemakkelijker, beter, sneller en meer te participeren in verschillende maatschappelijke domeinen (Michiels e.a., 2007). Er wordt met andere woorden heel wat potentieel gezien in het gebruik van digitale media voor het vergroten van de bredere maatschappelijke insluiting en participatie van individuen of gemeenschappen.

Er blijven echter nog heel wat cruciale vragen onbeantwoord. In de eerste plaats wat de relatie betreft tussen digitale en maatschappelijke participatie. Lopen de breuklijnen voor beide fenomenen gelijk en zijn diegenen die het meeste risico lopen op maatschappelijke uitsluiting ook noodzakelijk diegenen die minder digitaal participeren in de maatschappij? Versterkt een gebrek aan digitale vaardigheden bestaande maatschappelijke participatiekloven? Vraagt maatschappelijke participatie om een zekere vorm van digitale participatie of kunnen beide probleemloos om elkaar heen? In de tweede plaats rijzen er vragen wat het potentieel van digitale media betreft voor het vergroten van maatschappelijke participatie. Welke aspecten en methodieken zijn cruciaal opdat dergelijke initiatieven succesvol zouden zijn en wat zijn mogelijke valkuilen?

Deze bijdrage zet in op het identificeren en toelichten van de opportuniteiten en uitdagingen van het gebruik van digitale media voor het vergroten van de maatschappelijke participatie van groepen die momenteel minder of niet participeren. De focus ligt hierbij op (1) een theoretische reflectie over de relatie tussen digitale en maatschappelijke participatie, (2) een overzicht van de stand van zaken op vlak

* iMinds – Digital Society, Studies on Media, Information & Telecommunication (SMIT), Departement Communicatiewetenschappen, Vrije Universiteit Brussel. E-mail: imariën@vub.ac.be.

** Memori, Lessius University College, Mechelen.

van digitale en maatschappelijke participatie in Vlaanderen, (3) een verkenning van mogelijke toekomstige evoluties van digitale participatie in Vlaanderen op basis van 2 brainstormsessies met stakeholders en (4) een kritische analyse van 4 interessante internationale praktijkvoorbeelden. Op basis van de inzichten uit die verschillende onderdelen worden ten slotte een aantal doelgerichte en concrete beleidsaanbevelingen geformuleerd.

1. Digitale en maatschappelijke participatie in context

1.1. Over uitsluiting, inclusie & participatie

Het is niet altijd duidelijk hoe de concepten uitsluiting (of exclusie), insluiting (of inclusie) en participatie zich tot elkaar verhouden. Dit deel gaat daarom kort in op de betekenis die momenteel in de literatuur gegeven wordt aan deze begrippen.

Sociale uitsluiting verwijst naar een situatie waarbij individuen – ten gevolge van een veelheid aan problemen zoals werkloosheid, een laag inkomen, slechte huisvesting, gezondheidsproblemen, beperkte toegang tot informatie en diensten of een laag opleidingsniveau – slechts in zeer beperkte mate participeren aan het maatschappelijke leven (Sinclair e.a., 2007; Helsper, 2008). Individen die sociaal uitgesloten zijn, ondervinden niet alleen een gebrek aan geld of een job, maar ook aan informatie, diensten en sociale relaties (Gordon e.a., 2000; Helsper, 2012). Bovendien wordt sociale uitsluiting gekenmerkt door een vicieuze cirkel waarbij verschillende oorzaken en gevolgen elkaar negatief beïnvloeden en versterken (Bianchi e.a., 2006). Sociale uitsluiting scheidt individuen van de algemeen aanvaarde maatschappelijke leefpatronen en -normen af. Het vicieuze en multidimensionale karakter maakt het moeilijk - zo niet onmogelijk - om sociale uitsluiting op een individuele manier te overbruggen. Sociale uitsluiting vormt op die manier een structureel maatschappelijk probleem waarbij op individueel en institutioneel niveau tussenkomsten van overheden en andere actoren nodig zijn om mechanismen van sociale uitsluiting weg te werken en als dusdanig sociale insluiting of inclusie te realiseren (Vranken e.a., 2006; Notley & Foth, 2008).

Digitale uitsluiting wordt gezien als een ononderbroken lijn waarop individuen gepositioneerd worden tussen een situatie van totale digitale uitsluiting – geen toegang tot, geen gebruik van, geen vaardigheden op vlak van – en die van volledige digitale insluiting – ononderbroken kwaliteitsvolle toegang tot digitale media, gediversifieerd meerwaardegebruik, uitstekende vaardigheden (Livingstone & Helsper, 2007). Een belangrijke evolutie in het denken over digitale uitsluiting is dat het probleem niet langer wordt terugbracht tot het niet beschikken over toegang tot of het niet gebruiken van digitale media. Integendeel, digitale uitsluiting wordt bepaald door de manier waarop en de mate waarin bepaalde groepen sneller en gemakkelijker sociaal of economisch voordeel halen uit hun gebruik van nieuwe media. Het is dus niet het medium of de technologie op zich dat de belangrijkste oorzaak is van digitale insluiting,

maar wel de informatie- en gebruiksvoorkeuren en het vaardigheidsniveau van individuen (Steyaert & Gould, 2009; Witte & Mannon, 2010). Om digitale insluiting of inclusie te stimuleren dienen de drempels tot digitale participatie op individueel en institutioneel niveau weggewerkt te worden.

Deze beknopte voorstelling van sociale en digitale uitsluiting toont aan dat uitsluiting en insluiting 2 verschillende fenomenen zijn die op verschillende manieren benaderd moeten worden. *Uitsluiting* is een dynamische situatie waarin individuen zich bevinden of waarop bepaalde individuen of bevolkingsgroepen een risico lopen. *Inclusie* daarentegen is een proces waarbij de bestaande drempels van uitsluiting worden tegengegaan of geneutraliseerd, waardoor individuen opnieuw kunnen *participeren* in de maatschappij. Deze opvatting wordt bevestigd in de definitie van sociale inclusie, gehanteerd door de Europese Unie:

‘A process, which ensures that those at risk of poverty and social exclusion gain the opportunities and resources necessary to participate fully in economic, social and cultural life and to enjoy a standard of living and well-being that is considered normal in the society in which they live. It ensures that they have a greater participation in decision-making, which affects their lives and access to their fundamental rights’ (European Commission & the Council of the European Union, 2004, 8).

De Europese Commissie stelt bovendien dat de processen van sociale en digitale inclusie nauw met elkaar verbonden zijn. De definitie die de Europese Commissie hanteert over digitale inclusie gaat uit van een tweeledig proces dat focust op (1) het ontwikkelen en aanbieden van inclusieve digitale media op het niveau van toegang, gebruiksvriendelijkheid, prijs, gebruik,... en (2) het inzetten van digitale media om andere inclusiedoeleinden zoals empowerment, participatie en sociale inclusie te bereiken (Wright & Wadhwa, 2010). De eEurope Advisory Group (Kaplan, 2005) stelt onomwonden dat digitale inclusie een onontbeerlijk onderdeel vormt van sociale inclusie waarbij digitale media geen doel op zich zijn, maar wel een middel om bredere maatschappelijke doeleinden te bereiken. Digitale inclusie is met andere woorden een specifieke vorm van sociale inclusie bedoeld om de maatschappelijke participatie van individuen te vergroten, versterken, verbreden of verdiepen door in te zetten op het verhogen van de digitale participatie van individuen.

Maatschappelijke en digitale participatie worden dus gezien als de streefdoelen en/of resultaten van respectievelijk sociale en digitale inclusie. Maatschappelijke participatie wordt in deze studie daarom breed beschouwd en omvat de mate waarin en de manier waarop individuen participeren in verschillende levensdomeinen zoals onderwijs en opleiding, werk en arbeidsparticipatie, inkomen en armoede, gezondheid en zorg, politiek en burgerschap, wonen en woonomgeving, vrije tijd en sociale contacten en mobiliteit. Digitale participatie wordt ingevuld als de manier waarop en de mate waarin individuen actief (kunnen) omgaan met digitale media om er strategisch voordeel uit te halen in het dagelijkse leven binnen de verschillende levensdomeinen.

1.2. Maatschappelijke en digitale participatie ontleed

Inhoudelijk wordt maatschappelijke participatie op verschillende manieren benaderd. Een eerste visie stelt dat participatie in grote mate samenhangt met de mate waarin individuen deel uitmaken van verschillende netwerken via tewerkstelling, het verenigingsleven of onderwijs. Een andere interpretatie gaat uit van de mate waarin individuen geëngageerd zijn in verschillende maatschappelijke domeinen van het politieke, sociale of economische leven (Percy-Smith, 2000). Selwyn (2003) op zijn beurt plaatst participatie in directe relatie tot inclusiedoeleinden en stelt dat maatschappelijke participatie herleid kan worden tot de mate waarin individuen actief deelnemen in 5 verschillende domeinen: productie, politiek, sociale leven, consumptie en sparen. Helsper (2012) stelt dat maatschappelijke participatie bepaald wordt door de economische, culturele, sociale, politieke en persoonlijke middelen waarover individuen beschikken. Economische middelen verwijzen onder meer naar de tewerkstellingssituatie, het inkomen en de individuele of familiale sociaal-economische situatie. De belangrijkste indicatoren zijn opleidingsniveau, jobstatus en toegang tot financiële diensten. Culturele middelen hebben betrekking op bepaalde attitudes, overtuigingen en het strategisch (kunnen) aanwenden van informatie. Een belangrijke nuance is dat culturele middelen gesocialiseerd worden door opvoeding, opleiding en sociale relaties (Maccoby, 2007; Helsper, 2012). Bepalende elementen zijn onder meer geslacht, etniciteit en religie. Sociale middelen verwijzen naar de sociale netwerken waarvan individuen deel uitmaken. Politieke middelen omvatten de mogelijkheden die je als individu krijgt en neemt op het vlak van identificatie met politieke leiders of ideologieën, evenals de actieve participatie in politieke groeperingen of het vrijwillig participeren in sociale activiteiten. Persoonlijke middelen verwijzen naar de mogelijkheid van een individu om nieuwe kansen aan te grijpen en er voordeel uit te halen, onafhankelijk van de andere middelen die hij ter beschikking heeft. Het fysieke en psychologische welzijn en het zelfbeeld van individuen staan hierbij centraal. Bepalende indicatoren zijn vaardigheden, persoonlijkheid, intelligentie en gezondheid (Helsper, 2012).

De mate waarin individuen beschikken over en gebruik maken van deze economische, culturele, sociale, politieke en persoonlijke middelen, heeft eveneens een impact op de mate waarin en de manier waarop individuen digitaal participeren. In het *Corresponding Fields Model* stelt Helsper (2012) dat de offline- en onlinedimensies van deze 5 soorten middelen in grote mate gerelateerd zijn. Zo worden sociale middelen in de digitale wereld vertaald naar het onderhouden van sociale contacten via sociale netwerksites of worden politieke middelen herleid naar onder meer online-activisme. Digitale participatie dient echter ruimer te worden gezien. Er zijn 3 aspecten – toegang, attitude en vaardigheden – die een belangrijke impact hebben op de digitale participatie van individuen (Mariën & Van Audenhove, 2011). Wat toegang betreft, zijn de kwaliteit van het beschikbare materiaal, zijnde het recente karakter en de prijs van hardware en software, de snelheid van de internetverbinding en de plaats(en) van toegang, bepalend voor de gebruiksvrijheid en het leerproces van digitale vaardigheden (Helsper, 2008; Hanafizadeh e.a., 2009). Hoe beter de kwaliteit van de internetverbinding bijvoorbeeld, hoe meer mogelijkheden er zijn voor het gebruiken van meer geavanceerde applicaties (Helsper, 2008). Thuistoegang bevordert eveneens

het leerproces omdat individuen meer oefenmogelijkheden krijgen en dus sneller en makkelijker hun operationele vaardigheden kunnen ontwikkelen (Livingstone & Helsper, 2007). Wat attitude betreft, is het duidelijk dat motivationele aspecten een sterke invloed hebben op de manier waarop individuen gebruik maken van digitale media. Verschillen in attitudes leiden meestal tot verschillen in gebruikspatronen. Het zich bewust zijn van de mogelijke meerwaarde van digitale media is hierbij cruciaal (Donat e.a., 2009). Een gebrek aan motivatie maakt bovendien dat individuen minder geneigd zijn hun digitale vaardigheden te verbeteren (van Dijk, 2005; Donat e.a., 2009). Wat digitale vaardigheden aangaat, is de diversiteit van kennis bepalend. Naarmate individuen over een breed gamma aan digitale vaardigheden beschikken zoals knoppenkennis, kritisch omgaan met informatie, strategisch toepassen van informatie of communicatievaardigheden, evolueert de diversiteit en intensiteit van het gebruik in positieve zin. Belangrijk is dat niet-digitale vaardigheden zoals basisgeletterdheid en zogenaamde ‘soft skills’ – zelfvertrouwen, durf, probleemoplossend vermogen – eveneens een rol spelen (Brotcorne e.a., 2009; Haché & Cullen, 2010).

Helsper (2012) voegt in het *Corresponding Fields Model* nog 4 andere indicatoren toe die een impact hebben op de mate en de kwaliteit van digitale participatie: relevantie, kwaliteit, eigendom en duurzaamheid. Het gebruik van digitale media moet met andere woorden direct relevant zijn voor dagelijkse activiteiten en een strategisch voordeel opleveren, om dus te resulteren in duurzame gebruikspatronen en toegeëigende activiteiten (de gebruiker moet ‘bezit’ nemen van zijn online-acties). Onderzoek geeft aan dat het internetgebruik van individuen bijna altijd verbonden is met de activiteiten die mensen al uitoefenden vóór de start van hun internetgebruik. De dagelijkse routines, behoeften en noden van individuen zijn richtinggevend. Digitale media laten enkel toe dat individuen zich meer of op een andere manier engageren in hun dagelijkse activiteiten (Selwyn e.a., 2005). Culturele factoren en de sociale context liggen daarom mee aan de basis van de geïnformeerde keuze op grond waarvan individuen beslissen (geen) gebruik te maken van digitale media. De levensstijl en -cultuur in de thuis-, werk- en/of schoolomgeving beïnvloeden welke digitale media individuen gebruiken en binnen welke context ze die gebruiken (Helsper, 2008).

Digitale participatie wordt eveneens beïnvloed door de algemene individuele sociaal-economische en sociaal-demografische karakteristieken zoals opleidingsniveau, jobstatus, inkomen, gezinssituatie, leeftijd, geslacht en taalvaardigheid. Die karakteristieken bepalen toegang, attitude en vaardigheden en daarmee ook het engagement van individuen met digitale media (Mariën & Van Audenhove, 2012). Op zich geven een of meerdere van deze sociaal-demografische factoren echter niet aan of individuen effectief digitaal uitgesloten zijn. Ze geven evenmin meer diepgaande informatie over de betekenis en het belang van digitale media. Er moeten daarom bijkomend enkele factoren eigen aan de sociale context en de dagelijkse realiteit van specifieke individuen of bepaalde bevolkingsgroepen, in rekening gebracht worden om digitale participatie in zijn geheel te begrijpen (Mariën & Van Audenhove, 2012). Zo spelen sociale netwerken en de mogelijke ondersteuning die zij geven, een belangrijke positieve of negatieve rol (Mariën & Vleugels, 2011). Een negatieve attitude ten aanzien van digitale media in sociale netwerken, leidt sneller en gemakkelijker tot een negatieve attitude bij de leden van die netwerken (Helsper, 2008). Ook zijn cognitieve, materiële en

sociale hulpbronnen in sociale netwerken belangrijk voor de emotionele, financiële en technische ondersteuning die ze kunnen en willen bieden bij het verkrijgen van toegang tot of het gebruik van digitale media (van Dijk, 2005).

Samengevat: er zijn veel determinanten voor maatschappelijke en digitale participatie maar het blijft onduidelijk hoe de relatie tussen beide concepten concreet in elkaar zit. Komen de bestaande breuklijnen overeen? Zijn de risicogroepen voor beide participatievormen dezelfde?

1.3. Verband tussen digitale en maatschappelijke participatie

Bovenstaande conceptualisering van maatschappelijke en digitale participatie toont aan dat sociale en digitale uitsluiting nauw bij elkaar aansluiten. In de literatuur wordt een groot aantal mogelijkheden toegekend aan het inzetten van digitale media om maatschappelijke participatie te verhogen, zoals het verbeteren van geletterdheid, het verhogen van zelfvertrouwen en zelfwaardering, het stimuleren van samenwerking in en tussen groepen of het versterken van sociale cohesie (Haché & Cullen, 2010). Digitale media kunnen eveneens bijdragen tot het bevorderen van de tewerkstelling van etnische en culturele minderheden (Kluzer & Rissola, 2009). Sociale media in het bijzonder kunnen burger- en politieke participatie stimuleren (de Zuniga e.a., 2012). Notley & Foth (2008) verwijzen naar de positieve invloed van digitale media voor de ontwikkeling van het individueel en gemeenschappelijk sociaal kapitaal binnen lokale gemeenschappen. Ook voor ouderen en mensen met een beperking kunnen digitale media een belangrijke meerwaarde vormen: ze bieden de mogelijkheid om langer zelfstandig thuis te wonen door het inzetten van assisterende technologieën zoals schermzorg (zorg op afstand via een camera en een beeldscherm) of domotica voor huisautomatisering (zoals een robotstofzuiger) (Thie, 2008). Ook kunnen digitale media gebruikt worden voor sociale interactie, entertainment, opleiding en communicatie zodat het maatschappelijk isolement van deze kwetsbare groepen doorbroken wordt (Lewin e.a., 2010). Algemeen wordt gesteld dat het gebruik van digitale media zorgt voor (1) het ontwikkelen van vaardigheden, (2) het opbouwen van soft skills, vertrouwen en ambitie, (3) het aanleren van praktische vaardigheden zoals het zoeken van een job online of het vergelijken van prijzen en (4) het verkrijgen van onafhankelijkheid en autonomie (Communities and Local Government, 2008).

Om de oorzakelijke verbanden tussen digitale en sociale uitsluiting te begrijpen, is het belangrijk een brede visie op uitsluiting te hanteren (Witte & Mannon, 2010). Immers, de vraag blijft of een gebrek aan digitale participatie – en dus het onvoldoende strategisch kunnen aanwenden van de voordelen van digitale media – sociale uitsluiting versterkt? Of nog, bemoeilijkt sociale uitsluiting – en dus een gebrek aan middelen, vaardigheden, sociale relaties, ... – de digitale participatie van kwetsbare individuen? Zijn die processen met elkaar verbonden en versterken ze elkaar?

De vaststelling dat maatschappelijke en digitale participatie beïnvloed worden door een complexe set van gelijkaardige factoren en determinanten, doet vermoeden dat beide processen niet los van elkaar staan. Meer nog, literatuur en onderzoek over de

verhouding tussen digitale en maatschappelijke uitsluiting geven 3 zaken duidelijk aan: (1) de bestaande breuklijnen van sociale uitsluiting en digitale uitsluiting vallen grotendeels samen, in het bijzonder voor sociaal kwetsbare groepen zoals mensen in armoede of laaggeschoolde langdurig werklozen, (2) digitale uitsluiting versterkt sommige bestaande mechanismen van sociale uitsluiting en (3) de doorgedreven digitalisering van de maatschappij maakt dat nieuwe mechanismen van digitale en sociale uitsluiting ontstaan.

Eerst en vooral valt digitale uitsluiting voor een groot deel samen met de bestaande breuklijnen van sociale uitsluiting (Livingstone & Helsper, 2007; Steyaert & Gould, 2009). De sociaal-economische karakteristieken van sociale uitsluiting zoals inkomen, opleidingsniveau, participatie in arbeid, etnische origine, gezinssituatie, leeftijd en geslacht, zijn eveneens in grote mate bepalend voor de toegang tot digitale media en de manier waarop die gebruikt worden (Witte & Mannon, 2010). Uit onderzoek in het Verenigd Koninkrijk blijkt dat sociaal uitgesloten individuen tot 7 keer meer risico lopen op digitale uitsluiting dan individuen uit kansrijke bevolkingsgroepen (Helsper, 2008). Een laag inkomen belemmert de aanschaf van kwaliteitsvolle digitale media (van Dijk, 2005). Een laag opleidingsniveau gaat gepaard met een laag geletterdheids- en digitaal vaardigheidsniveau, wat op zich weer een negatieve invloed heeft op het gebruik. Opgroeien in een gezin met weinig toegang tot digitale media of weinig emotionele, materiële of technische ondersteuning bij het gebruik, resulteert eerder in een negatieve houding, minder ontwikkelde informatie- en strategische vaardigheden en/of een minder gediversifieerd gebruik (Helsper, 2008; Mariën & Van Audenhove, 2012). Digitale uitsluiting gaat gepaard met het zogenaamde Mattheüs-effect: reeds bevoordeelde groepen slagen er sneller, gemakkelijker en beter in om via digitale participatie hun sociale positie te verbeteren. Tegelijkertijd ontwikkelen kansarme en achtergestelde groepen eerder vrijetijdsgerichte gebruikspatronen en halen ze daarom minder voordelen uit hun digitale participatie (Helsper, 2008).

Daarnaast versterkt digitale uitsluiting de bestaande mechanismen van sociale uitsluiting. Sociaal kwetsbare en/of uitgesloten groepen bevinden zich in een *worst case scenario*. Over het algemeen beschikken die groepen omwille van hun slechtere sociaal-economische positie over minder toegang tot digitale media. Door hun beperkte maatschappelijke participatie krijgen ze bovendien minder opportuniteiten tot het ontwikkelen en verbeteren van hun vaardigheden of het diversifiëren van hun gebruik (Dekkers & Kegels, 2003; Mariën & Van Audenhove, 2012). Vaak zijn ze eveneens ingebed in homogene media-arme netwerken die voornamelijk bestaan uit andere sociaal kwetsbare individuen die met gelijkaardige digitale drempels geconfronteerd worden. De kwetsbare digitale positie van die groepen bemoeilijkt echter ook hun herintegratie en participatie in de maatschappij. Er is sprake van een vicieuze cirkel waarbij sociale uitsluiting tot digitale uitsluiting leidt en omgekeerd (Warren, 2007). Niet participeren in (in)formele opleidingen of arbeid an sich leidt bijvoorbeeld tot minder goede digitale vaardigheden door een gebrek aan leeropportuniteiten en externe stimulansen tot leren en gebruiken. Een gebrek aan digitale vaardigheden bemoeilijkt dan weer de kansen op de arbeidsmarkt. Internet en andere digitale media bestendigen eerder de bestaande mechanismen van sociale ongelijkheid dan ze te verminderen (Witte & Mannon, 2010).

Tot slot leidt de steeds toenemende digitalisering van dienstverlening in de maatschappij naar nieuwe vormen van sociale uitsluiting (Wright & Wadhwa, 2010). Digitale uitsluiting manifesteert zich ook bij kansrijke groepen zoals bijvoorbeeld jongeren of oudere vrouwen uit de middenklasse. In dit geval gaat digitale uitsluiting voorbij aan de louter sociaal-demografische karakteristieken en speelt de sociale, culturele en bredere maatschappelijke context een bepalende rol. Zo kan er bijvoorbeeld een onevenwicht bestaan tussen het reële vaardigheidsniveau van jongeren en de digitale vaardigheden die verwacht worden en nodig zijn op de arbeidsmarkt (Brotcorne e.a., 2009). Bij vrouwen van middelbare leeftijd hebben traditionele rollenpatronen in het gezin, gecombineerd met een gebrek aan digitale vaardigheden, een laag zelfvertrouwen en ‘knoppenvrees’ een negatieve invloed (Mariën & Van Audenhove, 2011). Een ander structureel probleem manifesteert zich bij kansrijke ouderen die niet over de nodige ondersteuningsmechanismen beschikken. Ouderen die niet autonoom met digitale media kunnen werken en hiervoor niet de nodige ondersteuning krijgen vanuit hun netwerken, lopen vast bij het gebruik van bijvoorbeeld digitale diensten van de overheid (van Dijk, 2005). Het blijft echter onduidelijk waar, waarom en op welke manier digitale uitsluiting zich manifesteert. Er is daarom nood aan meer diepgaande gebruikersprofielen die de individuele omgang met digitale media op niveau van toegang, attitude en vaardigheden in relatie brengen tot structurele aspecten op macro- en mesoniveau (Brandtzaeg e.a., 2010; Hargittai, 2010).

Samengevat dient digitale uitsluiting te worden gezien als een specifieke vorm van sociale uitsluiting ontstaan door de integratie van digitale media in verschillende domeinen van het maatschappelijk leven, waarbij verschillende drempels elkaar versterken en beïnvloeden. Die complexiteit en verwevenheid met sociale uitsluiting maakt dat digitale uitsluiting op een individuele manier moeilijk te overbruggen is. Bestaande machtsverhoudingen op micro-, meso- en macroniveau tussen en in bevolkingsgroepen zetten zich verder naar virtuele machtsrelaties (Gilbert, 2010). Het is dan ook absoluut noodzakelijk dat de nodige maatregelen genomen worden om te voorkomen dat sociaal uitgesloten groepen nog verder gemarginaliseerd worden (Sinclair & Bramley, 2010). Belangrijk is echter bewust te zijn van het feit dat digitale en sociale uitsluiting geen vaststaande fenomenen zijn. Individuen zijn op verschillende momenten en in verschillende fasen van hun leven nu eens in- en dan weer uitgesloten (Helsper, 2008). Digitale en sociale uitsluiting moet beschouwd worden als procesmatige veranderingen die gepaard gaan met een spanningsveld tussen mechanismen van in- en uitsluiting.

2. Digitale en maatschappelijke participatie in Vlaanderen

2.1. Algemene stand van zaken

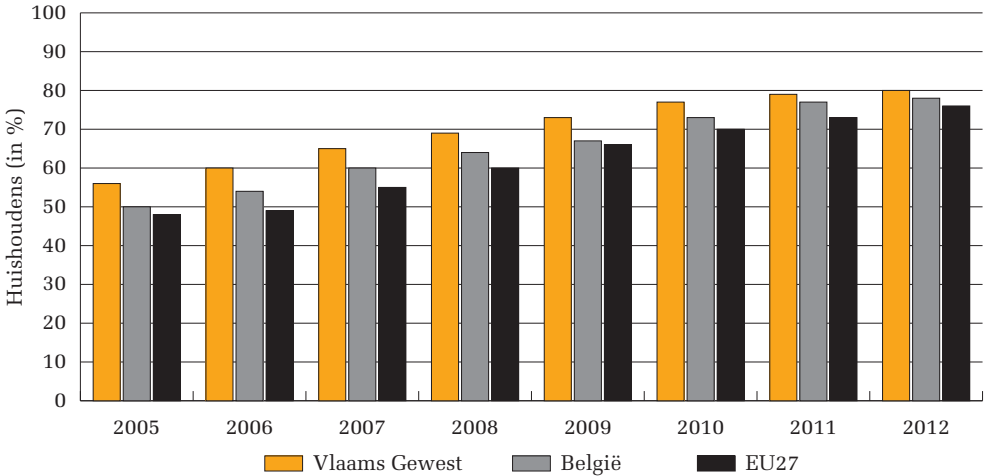
De cijfers over de algemene stand van zaken van digitale participatie in Vlaanderen zijn afkomstig van verschillende statistische bronnen, waaronder de SCV-survey

van de Studiedienst van de Vlaamse Regering, de FOD Economie, de Digimeter van iMinds en Eurostat. De cijfers van de Digimeter moeten met een zekere omzichtigheid benaderd worden. Ze liggen vermoedelijk hoger dan de reële situatie in Vlaanderen omdat de rekrutering van deelnemers deels op vrijwillige basis gebeurt. Bij de SCV-survey daarentegen wordt gewerkt met een representatieve steekproef. Het is daarom geenszins de bedoeling de cijfers onderling met elkaar te vergelijken, omdat ze ieder op verschillende manieren werden verzameld en geanalyseerd. Wel heeft deze bijdrage tot doel een overzicht te geven van de verschillende trends en opmerkelijke feiten die zich in Vlaanderen aftekenen wat digitale participatie betreft. De cijfers van de Digimeter worden complementair gebruikt aan de cijfers van SCV.

Volgens de gegevens van de Digimeter heeft in Vlaanderen meer dan 89% van de bevolking een computer in de thuisomgeving (Schuurman e.a., 2011). Het longitudinaal onderzoek van de Digimeter (2009-2012) geeft aan dat Vlaanderen evolueert naar een multiscreenomgeving en een mobiel gebruik van computers. Zo heeft 88% van de Vlaamse gezinnen in 2011 3 schermen, zijnde televisie, mobiele telefoon en minstens 1 desktop of laptop (Schuurman e.a., 2011). In 2012 blijkt dat 24% van de Vlaamse huishoudens 4 schermen (televisie, laptop, desktop en smartphone) in huis heeft en 14% 5 schermen bezit (televisie, laptop, desktop, smartphone en tablet) (De Moor e.a., 2012). Ondertussen ligt het aandeel laptopbezitters (76%) ook hoger dan het aandeel desktopbezitters (67%) (Schuurman e.a., 2011). Dat computer- en internetgebruik mobieler wordt, blijkt duidelijk uit het feit dat 8 op de 10 internetgebruikers regelmatig draadloos surfen en de helft van de individuen die een laptop bezitten die buitenshuis gebruiken (De Marez & Schuurman, 2010). De cijfers voor België liggen iets lager: 80% van de Belgische huishoudens heeft minstens 1 computer in huis (FOD Economie, 2013). De aanwezigheid van kinderen verhoogt in grote mate de kans op een computer in de thuisomgeving: 95% van de Belgische huishoudens met kinderen beschikt in 2012 over minstens 1 computer. Bij meer dan de helft van die gezinnen (57%) zijn meerdere computers beschikbaar (FOD Economie, 2013).

Wat internet betreft, zijn de cijfers gelijkaardig. Volgens de gegevens van de Digimeter heeft ondertussen meer dan 91% van de Vlaamse gezinnen thuis toegang tot internet (De Moor e.a., 2012). Volgens Eurostat en de FOD Economie liggen deze cijfers lager, met name op 80%. Wat België betreft, liggen de cijfers opnieuw iets lager. Meer dan 3 op de 4 Belgische huishoudens (78%) beschikt in 2012 over een internetaansluiting. Ook hier ligt het aandeel opnieuw hoger bij gezinnen met kinderen: 93% van de huishoudens met kinderen beschikt thuis over een internetaansluiting (FOD Economie, 2013). Wat de kwaliteit van de internetverbindingen betreft, bevindt België zich op Europees niveau aan de top met 54% van de vaste breedbandinternetverbindingen met een snelheid hoger dan 30Mbps. Het gemiddelde binnen de EU situeert zich op 12% (FOD Economie, 2013). In vergelijking met andere Europese landen, beschikken Belgische en daarmee ook Vlaamse huishoudens dus over goede en snelle ICT-infrastructuur.

FIGUUR 1. Aandeel huishoudens met internettoegang, Vlaams Gewest, België en EU27, 2005-2012, in %



Bron: Eurostat, ADSEL.

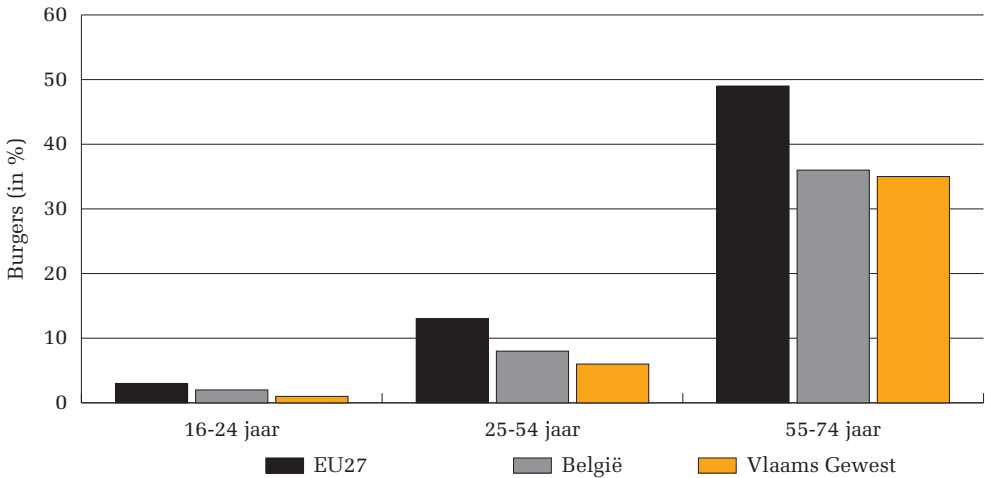
Enkel wat mobiel internet betreft, hinken België en Vlaanderen duidelijk achterop. Die trend uit zich ook bij jongeren. Het Apestaartjaren-onderzoek uit 2012 geeft aan dat, hoewel 82% van de Vlaamse jongeren een smartphone bezit, slechts 3 op de 10 jongeren ook effectief gebruik maken van mobiel internet zonder wifi (Graffiti Jeugdendienst vzw e.a., 2012). Het aandeel Vlamingen dat een smartphone bezit, is de laatste jaren wel aanzienlijk gestegen: van 23% in 2010 naar 40% in 2011. Het aandeel mobiele data-abonnementen stijgt eveneens maar blijft echter opmerkelijk lager dan de cijfers aangaande het bezit van smartphones: van 16% in 2010 naar 24% in 2011 (Schuurman e.a., 2011). Slechts 26% van de Belgische bevolking maakt gebruik van mobiel internet, in vergelijking met het Europese gemiddelde van 48% (FOD Economie, 2013).

Wat andere digitale media betreft, is digitale televisie duidelijk aan een opmars bezig. Intussen heeft 82% van de Vlamingen thuis toegang tot digitale televisie. Ook het bezit van tablets stijgt: van 13% in 2011 naar 28% in 2012 (De Moor e.a., 2012). Interessant hier is dat 1 op de 5 individuen hun tablet onderweg gebruiken, maar dat de meerderheid de tablet het vaakst thuis en 's avonds gebruikt. Tablets worden beschouwd als toestellen voor het hele gezin want maar liefst 75% van de mensen die een tablet bezitten, delen die met hun partner en/of hun kinderen (De Moor e.a., 2012).

Het aandeel niet-gebruikers ligt lager in Vlaanderen dan in België. Wel zijn de drempels vergelijkbaar met die op Belgisch niveau. In Vlaanderen worden de volgende redenen voor niet-gebruik aangegeven: geen interesse (21%), gebrek aan vaardigheden (26%) en kostprijs (26%) (Schuurman e.a., 2011). Voor België heeft 21% van de huishoudens thuis geen internetverbinding. Het betreft voornamelijk ouderen (55-plus),

inactieve individuen en laagopgeleiden. Leeftijd blijft in België een onderscheidende indicator want iets meer dan de helft van de 65- tot 74-jarigen heeft nog nooit het internet gebruikt. Bij 25- tot 34-jarigen is dat amper 3% (FOD Economie, 2012). De voornaamste redenen voor het niet bezitten van een computer en internet zijn: het niet inzien van het nut (54%) en een gebrek aan vaardigheden (40%) (FOD Economie, 2012). Resultaten uit 2013 geven aan dat ook de prijs van het materiaal (29%) een belangrijke drempel vormt (FOD Economie, 2013).

FIGUUR 2. Aandeel van de bevolking dat nooit internet gebruikt naar leeftijd, Vlaams Gewest, België en EU27, 2012, in %



Bron: Eurostat, ADSEL.

Cijfers over toegang geven echter geen zekerheid over het effectieve gebruik van digitale media en het niveau van digitale vaardigheden in Vlaanderen. Uit de verschillende metingen blijkt duidelijk dat Vlamingen algemeen genomen zeer frequente en stabiele gebruikers zijn die quasi dagelijks hun computer en internet gebruiken. Hoewel de gebruiksfrequentie in Vlaanderen hoog ligt, geven de resultaten aan dat er zich grote verschillen voordoen naargelang de socio-economische status van individuen. Vooral opleidingsniveau speelt hier een rol: respectievelijk 96% van de hooggeschoolden versus 59% van de laaggeschoolden gebruikten minstens één keer per week het internet (SVR, 2013c). Applicaties zoals e-banking worden eveneens het meest frequent gebruikt door hooggeschoolden, met name 80% versus 32% bij de laagst geschoolden (SVR, 2013c). Hetzelfde geldt voor het opzoeken van bijvoorbeeld gezondheidsinformatie, die wordt opgezocht door 52% van de hooggeschoolden versus 22% van de laaggeschoolden (SVR, 2013c). Aangaande digitale communicatie hinken vooral ouderen van 55 tot 74 jaar achterop in vergelijking met de groep van 16 tot 24 jaar. Van de jongeren gebruikt 94% e-mail versus 54% van de ouderen, 86% van de jongeren chat regelmatig versus amper 19% van de ouderen (SVR, 2013c). Slechts 3% van de Belgische computergebruikers gebruikt zijn computer 1 keer per

maand of minder, terwijl respectievelijk 83% en 79% de computer en het internet quasi dagelijks gebruikt (FOD Economie, 2012).

Betreffende vaardigheden zijn er weinig cijfers voorhanden voor België en Vlaanderen. In tegenstelling tot Nederland waar van Deursen en van Dijk een jaarlijks trendrapport opmaken over de evolutie van digitale vaardigheden, beschikken we in Vlaanderen over geen metingen op dit niveau (van Deursen & van Dijk, 2012). Wel zijn er een aantal richtinggevende cijfers beschikbaar. Die cijfers geven aan dat het ontbreken van digitale vaardigheden een belangrijke oorzaak is van digitale uitsluiting in Vlaanderen en België. Cijfers uit de Barometer van de Informatiemaatschappij (2012) geven aan dat een groot deel van de Belgen (71%) vindt voldoende kennis te hebben om te kunnen communiceren via ICT en internet. Slechts iets meer dan een derde van de Belgen vindt dat hij geen opleiding nodig heeft omdat hij over voldoende vaardigheden beschikt. Echter, 47% vindt dat hij onvoldoende kennis heeft over het bieden van bescherming tegen virussen en het vrijwaren van zijn online privacy (FOD Economie, 2012). Ook heeft 21% van de Belgen onvoldoende digitale vaardigheden om online formulieren van overheidsinstanties in te vullen en terug te sturen en brengt 44% van de Belgische niet-gebruikers een gebrek aan vaardigheden aan als voornaamste reden voor hun niet-gebruik (FOD Economie, 2013).

Gaat men uit van een meer Europees perspectief zoals verwoord in de Digitale Agenda 2020 (DAE), dan blijkt dat België redelijk goed gepositioneerd staat. Dit geldt zeker voor ICT-infrastructuur en breedbandverbindingen (FOD Economie, 2012). België haalt eveneens vlot de verschillende benchmarks met betrekking tot digitale participatie. De DAE stelt een participatiegraad voorop van 60% kansarme individuen die regelmatig het internet gebruiken. In België ligt dit cijfer op 65%, dus deze doelstelling is gerealiseerd. De DAE streeft naar een maximum aandeel niet-gebruikers van 15% van de bevolking. België haalt die doelstelling aangezien slechts 14% van de Belgen geen gebruik maakt van het internet (FOD Economie, 2012). De cijfers moeten echter met een kritische blik benaderd worden. De benchmarks, zoals vooropgesteld in de DAE, zijn opgemaakt op basis van rationele en haalbare streefdoelen voor alle EU-landen, inclusief de minder economisch ontwikkelde landen zoals Bulgarije of Estland. Als de digitale participatiegraad van België vergeleken wordt met gelijkaardige landen zoals Nederland, is het duidelijk dat België op verschillende vlakken achterop hinkt. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat laagopgeleiden in Nederland op dagelijkse basis langer gebruik maken van het internet dan hoogopgeleiden (van Deursen & van Dijk, 2010). Dit betekent dat België en Vlaanderen nog heel wat stappen kunnen en dienen te ondernemen die verder gaan dan de Europese benchmarks van de DAE en die de digitale participatie van alle Belgische en Vlaamse burgers mogelijk maakt.

2.2. Participatie van kansengroepen

De term ‘kwetsbare groepen’ verwijst in deze bijdrage naar diegenen die zich, ongeacht de oorzaak of reden, in een situatie van sociale uitsluiting bevinden of er het risico toe lopen (Lemal e.a., 2012). In Vlaanderen leeft 10% van de bevolking onder de

armoederisicodrempel. Daarvan bevindt de helft zich in een situatie van langdurige armoede (SVR, 2013b). Verschillende onderzoeken maken duidelijk welke groepen het hoogste risico lopen op sociale uitsluiting. Het gaat om ouderen, mensen met een fysieke of mentale beperking, chronisch zieken, laaggeschoolden, mensen die zich in een illegale situatie bevinden (zoals druggebruikers of uitgeprocedeerde asielzoekers), mensen met geen of een laag inkomen, etnische minderheden, eenoudergezinnen of mensen die wonen in onderontwikkelde rurale gebieden (Pauwels & Pickery, 2007; Warren, 2007; Kluzer & Rissola, 2009; Vinson, 2009; Noppe e.a., 2011; Dierckx e.a., 2012). Een belangrijke opmerking is dat die groepen niet homogeen zijn en vaak tegelijk meerdere mechanismen van uitsluiting ervaren, waardoor individuen gelijktijdig kunnen behoren tot verschillende groepen. Onderstaand deel geeft een meer gedetailleerd overzicht van de mate waarin en de manier waarop een aantal kwetsbare groepen participeert op maatschappelijk en digitaal vlak, met name (1) ouderen & mensen met een beperking, (2) mensen in armoede, laagopgeleiden en langdurig werklozen en (3) sociaal kwetsbare jongeren.

2.2.1. Ouderen en personen met een beperking

Ouderen en personen met een fysieke of mentale beperking worden vaak met gelijkaardige drempels geconfronteerd. Een groot aantal onder hen bevindt zich in een zorgafhankelijke positie en ervaart op een of andere manier een beperkte fysieke en sociale mobiliteit. Als gevolg van de vergrijzing van de samenleving, het toenemende aantal hoogbejaarden en de neoliberaliseringstrend in de zorgverlening, staat thuiszorg onder druk. Traditionele zorgverleners kunnen in mindere mate de nodige sociale ondersteuning bieden. Ook informele zorgdragers zijn omwille van hun eigen economische en maatschappelijke participatie minder beschikbaar. Ouderen en mensen met een beperking zijn daarom kwetsbaar voor maatschappelijke niet-participatie. Door hun beperkte mobiliteit is hun leef- en bewegingsruimte vaak gelimiteerd tot de onzichtbaarheid van de thuisomgeving. Daarnaast ervaren deze groepen een institutionele vorm van uitsluiting door de moeilijkheden die ze ondervinden met het verkrijgen van toegang tot diensten van de overheid en zorginstellingen. Dit wordt veroorzaakt door onvoldoende aandacht van instellingen voor de kwetsbare positie van deze groepen en door onvoldoende zelfvertrouwen bij ouderen en mensen met een beperking (Aronson & Neysmith, 2001).

Een aanzienlijk deel van de ouderen en mensen met een beperking ervaart eveneens digitale uitsluiting. Onderzoek geeft aan dat slechts 20% van de oudere bevolking (75+) in Europa actieve internetgebruikers zijn (Lewin e.a., 2010). In het Vlaamse Gewest ligt dit aantal hoger: in 2012 heeft 38% van de 60-plussers het internet gebruikt tijdens de voorbije 3 maanden (SVR, 2013c). Ander onderzoek stelt dat mensen met een beperking maar half zo vaak het internet gebruiken als mensen zonder beperking (Vincente & López, 2010). De drempels tot het effectief gebruik van digitale media zijn voornamelijk: (1) een gebrek aan financiële middelen voor aangepaste toestellen en applicaties, (2) een gebrek aan vaardigheden, kennis en vertrouwen om digitale media te gebruiken en (3) een gebrek aan inzicht in de voordelen die digitale media kunnen bieden (Lewin e.a., 2010).

2.2.2. Mensen in armoede, laagopgeleiden en langdurig werklozen

Hoewel armoede, werkloosheid en een laag opleidingsniveau verschillende fenomenen zijn, manifesteren ze zich dikwijls samen. Deze groepen ervaren vaak economische uitsluiting en/of financiële moeilijkheden, wat hun culturele, sociale en digitale participatie belemmert. Een laag opleidingsniveau leidt tot beperkte groeimogelijkheden op de arbeidsmarkt en gaat vaak gepaard met een laag inkomen of werkloosheid. Betaald werk is echter een cruciale factor voor het opbouwen van zelfvertrouwen en een positief zelfbeeld. Vaardigheden die op hun beurt noodzakelijk zijn voor sociale inclusie (Mitchell & Shillington, 2002). Omdat men geen of een slecht betaalde job heeft, raakt men ook sociaal geïsoleerd, onder meer door de financiële kant van participatie in cultuur, sport of andere vormen van sociale participatie. Ook zelfisolatie speelt een belangrijke rol. Mensen in armoede schamen zich voor hun situatie waardoor ze nog minder sociale contacten aangaan en hun zelfvertrouwen nog meer wordt aangetast (Helsper, 2012).

De digitale participatie van mensen in armoede, laagopgeleiden en langdurig werklozen wordt belemmerd door een veelheid aan factoren. Het gebrek aan financiële middelen beperkt de toegang tot digitale media. De beperkte maatschappelijke participatie limiteert opportuniteiten in het gebruik of de ontwikkeling van digitale vaardigheden. Mensen met een laag inkomen en laagopgeleiden zetten hun gebruik sneller stop (Mariën e.a., 2010). Ook verschillen in vaardigheden zijn in de eerste plaats gerelateerd aan het opleidingsniveau (Witte & Mannon, 2010). Of zoals van Dijk e.a. (2000) aanbrengen: hoe lager het opleidingsniveau, hoe minder basisvaardigheden en hoe lager het bezit van digitale media, het gebruik en de digitale vaardigheden. Laagopgeleiden gebruiken het internet op een eerder ongestructureerde manier en verliezen sneller hun focus op vooropgestelde doelstellingen. Ze hebben minder strategische vaardigheden dan hogeropgeleiden (van Deursen, 2010). Verschillende onderzoeken spreken daarom van een structurele gebruikskloof (Brandtzaeg e.a., 2010; van Dijk, 2005).

2.2.3. Sociaal kwetsbare jongeren

Het aandeel kinderen en jongeren dat in België onder de armoedegrens leeft, stijgt jaar na jaar. Momenteel bedraagt het armoederisico voor Belgische jongeren van 0 tot 15 jaar 18% (KBS, 2013). Voor Vlaanderen ligt dit aandeel iets lager en blijft het armoederisico over de jaren heen stabiel. Ongeveer 130.000 of 10% van de Vlaamse kinderen tussen 0 en 17 jaar, leeft in een huishouden met een inkomen onder de armoederisicodrempel (SVR, 2013a). Ook de participatie in het onderwijs verloopt voor een deel van de jongeren moeilijk. Zo verlaat 1 op de 5 jongeren in Brussel het onderwijs zonder diploma en loopt 1 op de 4 jongeren minstens 1 jaar vertraging op tijdens zijn middelbare schoolloopbaan. In Vlaanderen verlaat 10% van de jongeren het middelbaar onderwijs zonder diploma (SVR, 2013a). De situatie van jongeren die deel uitmaken van etnische minderheidsgroepen is nog dramatischer. Maar liefst 70% van die jongeren heeft minstens 1 jaar vertraging in het gewoon secundair onderwijs (De Boyser & Vranken, 2008). Een belangrijk gevolg is dat het lage opleidingsniveau van

die jongeren hun toekomstige arbeidsparticipatie negatief beïnvloedt en hun risico op armoede vergroot, wat nadien een negatieve invloed heeft op de participatie in verschillende domeinen zoals het verenigingsleven, sport en cultuur of politieke betrokkenheid (De Boyser & Vranken, 2008; SVR, 2013a).

Wat digitale participatie betreft, geeft onderzoek aan dat de meeste jongeren op een of andere manier gebruik maken van digitale media. Slechts zeer weinig jongeren kunnen nog bestempeld worden als volledig offline (Brotcorne e.a., 2009). De meest recente Vlaamse Armoedemonitor stelt dat in 2012 slechts 2% van de 18- tot 24-jarigen geen internet heeft gebruikt in de laatste 3 maanden (SVR, 2013a). De meeste jongeren hebben wel toegang tot het internet, maar de kwaliteit van de toegang verschilt naargelang de leeftijd, het geslacht en de sociaal-economische gezinssituatie. Zo is de kwaliteit van de toegang hoger bij jongens, oudere kinderen en kinderen uit de middenklasse dan bij meisjes, jongere kinderen en kinderen uit sociaal kwetsbare gezinnen. De sociaal-economische status speelt ook een rol bij de frequentie van het internetgebruik en de variatie van de onlineactiviteiten (Helsper & Enyon, 2010). Jongeren bezitten meestal goede technische en operationele vaardigheden maar ondervinden moeilijkheden bij het kritisch omgaan met media-inhouden en het halen van sociaal en/of economisch voordeel uit het gebruik van digitale media (van Deursen, 2010).

Omwille van de hoge verspreidingsgraad onder jongeren zijn digitale media wel geschikt om de bredere maatschappelijke participatie van jongeren te verhogen (Rheingold, 2008; Kahne e.a., 2011). Verschillende auteurs wijzen in dit verband op het belang van het gebruik van digitale games om de participatie van jongeren te stimuleren (Williams, 2006; Lenhart e.a., 2008). Zeker voor kwetsbare jongeren wiens gebruikspatronen eerder vrijetijdsgericht zijn, worden digitale games naar voor geschoven als oplossing voor inclusietrajecten. Net kwetsbare jongeren zijn intrinsiek gemotiveerd tot het spelen van games waardoor bestaande leerdrempels geneutraliseerd kunnen worden (Bleumers e.a., 2012).

Maar kwetsbare jongeren zijn geen homogene groep. Dat bevestigt het kwalitatieve onderzoek uitgevoerd in het kader van deze bijdrage in samenwerking met *Kurasaw Tewerkstelling vzw* en *Maks vzw* (Schurmans & Mariën, 2013). De resultaten van de focusgroepen en diepte-interviews geven 3 duidelijke profielen aan, met name (1) de digitale nieuwkomer, (2) de functionele gebruiker en (3) de creatieve multitasker. Volledig offlinejongeren zijn zeer uitzonderlijk. De 3 mediaprofielen geven een gecontextualiseerd beeld van de relatie tussen kwetsbare jongeren en digitale media:

- door na te gaan in welke mate deze jongeren hun eigen digitale vaardigheden over- of onderschatten;
- door het achterhalen van de diverse manieren waarop deze jongeren voordeel halen uit het gebruik van applicaties, tools en diensten;
- door na te gaan in hoeverre deze jongeren nood hebben aan ondersteuning bij hun gebruik van digitale media alsook de beschikbaarheid van deze ondersteuning in hun onmiddellijke sociale omgeving.

De 3 profielen onderscheiden zich duidelijk van elkaar aangaande vaardigheidsniveau, de diversiteit van het gebruik en de inschatting van de eigen digitale vaardigheden.

De digitale nieuwkomer wordt geconfronteerd met een veelheid aan drempels op het niveau van toegang, gebruik en vaardigheden. Knoppenangst en een gebrek aan inzicht in de werking van digitale media belemmeren zijn gebruik. De functionele gebruiker wordt met gelijkaardige drempels geconfronteerd maar is zich hier minder van bewust. Hij vertoont een zeer eenzijdig gebruik, maar beheerst dit wel. In de meeste gevallen overschat de functionele gebruiker zijn vaardigheden omdat hij een beperkt aantal tools succesvol kan gebruiken. Hij heeft echter onvoldoende inzicht in welke andere opportuniteiten digitale media met zich mee brengen en beseft bijgevolg minder welke vaardigheden hij mist. Dit maakt dat de functionele gebruiker zelden zelf digitale uitsluiting ervaart. Het tegenovergestelde geldt voor de creatieve multitasker die vooral te maken krijgt met praktische drempels zoals een gebrek aan kwaliteitsvolle toegang tot het internet. De creatieve multitasker heeft goede digitale vaardigheden, vertoont een positieve houding ten aanzien van digitale media en is zeer autonoom in de ontwikkeling van zijn digitale vaardigheden. Hij gebruikt hiervoor verschillende plaatsen van toegang zoals bij familie en vrienden of in openbare computerruimten. De creatieve multitasker neigt zijn digitale vaardigheden te onderschatten omdat hij een duidelijk besef heeft van de meerwaarde van digitale media en bijgevolg ook van de verschillende vaardigheden die hij nog mist. Dit maakt dat hij zich ook zeer bewust is van de risico's van digitale uitsluiting.

De resultaten tonen aan dat een genuanceerd beeld over digitale ongelijkheden noodzakelijk is. Voldoende en kwaliteitsvolle toegang resulteert niet noodzakelijk in een gediversifieerd gebruik. Ook leidt een gebrek aan toegang niet automatisch naar een beperkt gebruik. Niet alle kwetsbare jongeren ervaren digitale uitsluiting in dezelfde mate of op dezelfde manier. Dit betekent dat een gedifferentieerde aanpak nodig is om de digitale participatie van kwetsbare jongeren te verbeteren. Het erkennen van de diversiteit onder jongeren, vermijdt hokjes-denken en laat een meer gedifferentieerde aanpak op maat van de jongeren toe. Aan de hand van een kort intakegesprek, is het mogelijk om jongeren eenvoudig en snel in een van de 3 profielen te plaatsen. Dit laat vervolgens toe om jongeren op een betere manier te begeleiden in het leer- en ontwikkelingsproces van hun digitale vaardigheden. De digitale nieuwkomer heeft het meeste nood aan een basiscursus waarin hij eerst en vooral zijn operationele vaardigheden, of de zogenaamde knoppenkennis, en meer persoonsgebonden vaardigheden zoals zelfvertrouwen, durf en autonomie kan ontwikkelen. Voor de functionele gebruiker zijn bewustwordingsprocessen over de mogelijkheden van digitale media het meest nodig. Creatieve multitaskers op hun beurt hebben het meest behoefte aan het strategisch nadenken over en het gebruiken van digitale media.

3. Toekomstperspectieven voor 2025

3.1. Methode: toekomstgerichte brainstormsessies

Dit deel van de bijdrage focust op het beantwoorden van de vraag hoe de situatie betreffende digitale en maatschappelijke participatie er bij constant beleid in 2025 zal uitzien. Het antwoord hierop werd gezocht tijdens 3 brainstormsessies met actoren

en stakeholders die werken rond digitale en/of maatschappelijke participatie, aangevuld met input afkomstig van een bevraging van experts via e-mail (deelnemerslijst zie bijlage 2). Tijdens de brainstormsessies werden 2 verschillende fasen doorlopen waarbij op basis van de praktijkervaring van de betrokken stakeholders en actoren, een beter beeld gevormd werd van de karakteristieken van digitale en maatschappelijke participatiekloven en hoe beide kloven zich tot elkaar verhouden. Om het geheel werkbaar en concreet te maken, werd de discussie toegespitst op de participatie van 2 kansengroepen, met name (1) ouderen en (2) mensen in armoede. De brainstormsessies zelf verliepen volgens de zogenaamde ‘world café’-methode waarbij via post-its ideeën gegenereerd werden om deze nadien te clusteren en in detail te bespreken.

In een eerste fase werden de positieve en negatieve ervaringen met betrekking tot het huidige beleid rond maatschappelijke en digitale participatie geïdentificeerd en bediscussieerd. Hierbij werd uitgegaan van een infogeneratieve aanpak met focus op de relatie tussen de sociaal-economische situatie, sociale uitsluiting, digitale participatie en digitale uitsluiting. Daarbij werden de volgende vragen behandeld: ‘Waar situeren de sociaal-economische problemen zich nu? Hoe verhouden digitale en sociale uitsluiting zich tot elkaar? Waar situeren zich de moeilijkheden met digitale media en waarom? Hoe ziet het sociaal-economisch veld er binnen 10 tot 20 jaar uit, met welke mechanismen van uitsluiting? In hoeverre worden deze opgevangen door bestaande initiatieven? Wordt technologie op zich inclusiever of exclusiever en wat zijn de gevolgen voor de verschillende levensdomeinen?’.

De tweede fase, opgebouwd volgens het principe van een ‘back-cast’-oefening, ging uit van de identificatie van toekomstige doelstellingen of scenario’s om van daaruit te reflecteren over aanzetten en interventies die nodig zijn om een toekomstgericht beleid te realiseren. Hierbij werd uitgegaan van een exploratieve toekomstgerichte aanpak en werden de volgende vragen behandeld: ‘Welke interventies en oplossingen zijn nodig op het niveau van strategie en beleid om de maatschappelijke en digitale participatie te verhogen van sociaal en digitaal kwetsbare groepen? Wat zijn alternatieve beleidspistes? Wie kan wat realiseren binnen de geïdentificeerde problematieken? Hoe bereiden we ons nu reeds voor op veranderingen in de toekomst? Op welke manier kunnen alternatieve beleidspistes geïntegreerd worden in het bestaande beleidsveld?’.

3.2. Toekomstige sociaal-economische en sociaal-culturele ontwikkelingen

De resultaten van de denkoefening over de toekomstige sociaal-economische ontwikkelingen zijn eerder pessimistisch van aard. Vooreerst wordt een verdieping en verruiming van de problematiek van sociale uitsluiting verwacht waarbij kinderarmoede en kansarmoede in het algemeen gestaag zullen toenemen. Er wordt gevreesd dat de middenklasse zal verkleinen terwijl de extremen, met name mensen in armoede en kansrijken zullen groeien. Culturele en etnische minderheidsgroepen zullen omwille van taalachterstand, sociale en culturele verschillen een groter risico op armoede blijven lopen. Verwacht wordt dat de crisis eveneens zal leiden tot een groep *nieuwe*

armen. Hiermee wordt verwezen naar diegenen, die ondanks hun opleidingsniveau, sociaal en cultureel kapitaal, door toedoen van de crisis in een positie van langdurige werkloosheid terecht komen en dus een nieuw en verhoogd risico lopen op langdurige economische maar ook sociale armoede. Ook bij ouderen wordt een verruiming van sociale uitsluiting verwacht omdat de pensioenen voor een aanzienlijk deel van de ouderen te laag zullen blijven, terwijl de prijzen voor dagelijkse goederen zullen stijgen. Door tal van instanties (o.a. het Federaal Planbureau en de Europese Commissie) wordt echter het omgekeerde verwacht. Gesteld wordt dat de pensioenen van minstens een deel van de ouderen net hoger zullen liggen omdat vrouwen meer participeren op de arbeidsmarkt en omdat ouderen langer aan het werk zullen blijven. Verwacht wordt dat de armoedesituatie bij ouderen hierdoor zal afnemen.

Verder wordt door de deelnemers aan de brainstormsessies gesteld dat de economische crisis een negatieve invloed zal hebben op de besteding van overheidsbudgetten. Verwacht wordt dat de sociale beleidsdoelen hier het meest onder zullen lijden. Er wordt uitgegaan van een economische rationalisering van diensten, zorg en sociale interventies waarbij er minder overheidsinterventie zal zijn en meer tussenkomst vanuit de private sector. Eveneens wordt verwacht dat sociale initiatieven onder druk zullen komen te staan wegens een tekort aan overheidsbudgetten. De meest kwetsbare groepen van de samenleving zullen hiervan de grootste dupe zijn. Bovendien wordt verwacht dat indien de crisis verergert, er meer mensen hulp nodig zullen hebben, maar er tegelijkertijd minder middelen beschikbaar zullen zijn voor sociale hulpverlening. De verantwoordelijkheid zal daardoor uiteindelijk terugvallen op het middenveld dat bijgevolg onder druk zal komen te staan.

Aansluitend wordt een verdere verstrenging van het sociaal beleid verwacht met een reeks nefaste gevolgen voor de meest kwetsbare doelgroepen in de maatschappij. Gesteld wordt dat de culpabilisering van de personen in sociale uitsluiting waarbij zij als schuldigen van hun eigen precaire situatie worden gezien, zich zal voortzetten op alle niveaus van het sociaal beleid. Die tendens is nu al zichtbaar bij de zorgverlening en manifesteert zich in vragen als: ‘Hebben mensen die jarenlang gerookt hebben, wel recht op de terugbetaling van hun ziektekosten bij longproblemen? Moet de maatschappij individuen die aan obesitas lijden wel financieel ondersteunen bij gewichtsgelateerde gezondheidsproblemen?’. Er wordt in dit verband gesteld dat het zinvol is om een kritische reflectie en evaluatie te maken van het huidige sociale systeem om zo de argumenten voor een verstrenging van het sociaal beleid deels weg te nemen. De realiteit geeft aan dat mensen moeilijk uit systemen van sociale ondersteuning raken en dat er in bepaalde gevallen misbruik is. De vrees leeft dat beide fenomenen gebruikt zullen worden ter verantwoording van een verstrenging van het sociaal beleid.

Tegelijk wordt verondersteld dat de huidige zorgvoorzieningen onder grote druk zullen komen te staan. Vermoed wordt dat het aantal zorgbehoevenden de komende jaren exponentieel zal stijgen door de groeiende groep hoogbejaarden. Ook het steeds meer op het individu gerichte karakter van onze samenleving zet de zorgverlening onder druk omdat er steeds minder informele zorgdragers zullen zijn. Dit betekent bovendien dat de structurele zorg – zijnde de formele zorgdragers (dokters, apothekers,

verpleegkundigen, thuisverplegers,...) – steeds meer taken op zich zullen moeten nemen.

Tot slot is het voor de deelnemers aan de brainstormsessies duidelijk dat er een herziening van de arbeidsmarkt nodig is en de manier waarop hierbij met oudere werkenden wordt omgegaan. Ouderen ondervinden momenteel te veel moeilijkheden om actief te blijven of om zich opnieuw in de arbeidsmarkt te integreren na bijvoorbeeld een periode van werkloosheid. Tegelijkertijd is er sprake van een situatie waarbij ouderen enerzijds langer aan het werk moeten blijven maar anderzijds uitgegaan wordt van het feit dat die ouderen omwille van hun leeftijd niet lang meer aan het werk zullen zijn en daardoor minder in aanmerking komen voor bijkomende opleidingen en vormingen. Ouderen krijgen en nemen dus onvoldoende opleidingsmogelijkheden ter hand waardoor ze moeilijkheden ondervinden om mee te evolueren met de huidige manier van werken in organisaties.

3.3. Toekomstige uitdagingen voor digitale participatie

Op het niveau van digitale participatie zijn de verwachtingen eveneens eerder negatief van aard. Eerst en vooral wordt aangegeven dat de problematiek van digitale uitsluiting in de toekomst niet zal verdwijnen. De snelle evolutie van digitale media zal ertoe leiden dat er steeds opnieuw bevolkingsgroepen ontstaan die niet mee zullen zijn. Vooral de relatie tussen ouderen en nieuwe technologieën zal problematisch blijven omdat (1) ouderen meer weerstand vertonen tegen innovatie, (2) ouderen heel wat problemen ondervinden met het ontoegankelijke karakter van digitale media tools en inhoud, (3) ouderen een gebrek aan vertrouwen in nieuwe technologieën vertonen, (4) ouderen minder snel de meerwaarde van nieuwe technologieën inzien en (5) ouderen veel trager innovaties oppikken en aanleren. De verwachting is dat bij iedere nieuwe technologische innovatie en iedere nieuwe evolutie in digitale media, er zich een gelijkaardig patroon van weerstand, gebrek aan vaardigheden en vertrouwen zal afspelen.

Bovendien wordt door de deelnemers aan de brainstormsessies voorspeld dat door de crisis, de verdergaande digitalisering en de evolutie van digitale media, het aandeel digitaal uitgesloten groepen zal vergroten. Toegang tot digitale media wordt momenteel nog te veel gezien als een luxe, maar zou dit niet mogen zijn. De kostprijs van internet blijft te hoog, zowel voor vaste als voor mobiele netwerken. De betaalbaarheid van digitale media zal ook in de toekomst een belangrijke drempel blijven voor bepaalde groepen zoals personen met een laag inkomen. Een aanzienlijke prijsdaling van (mobiel) internet is eveneens nodig.

Daarnaast wordt verwacht dat de verdere digitalisering van de diensten, in combinatie met het steeds meer op het individu gerichte karakter van de maatschappij, zal leiden tot meer isolement en eenzaamheid. Die digitalisering legt momenteel een enorme maatschappelijke druk op ouderen. De verwachting is dat ouderen die digitaal uitgesloten zijn, ook steeds meer sociaal en maatschappelijk uitgesloten zullen geraken. Vooral het verkrijgen van informatie zal steeds moeilijker worden voor

ouderen die niet mee zijn met het digitale verhaal. Toegang tot diensten en informatiekanalen zal in de toekomst meer en meer gebeuren via digitale media in plaats van de traditionele face-to-face-kanalen. Dit wordt in de hand gewerkt door de verdere economische rationalisering van de dienstverlening. Het aanbieden van diensten via digitale kanalen leidt tot een aanzienlijke kostenbesparing. Het inzetten van digitale media in de zorgverlening draagt mogelijk bij tot een grotere isolatie van ouderen doordat mensen – en daarmee ook het sociale contact – vervangen worden door digitale middelen. Belangrijk is daarom dat zorgmechanismen, inclusief die via digitale media, bijdragen tot sociale cohesie en participatie.

Verder wordt er weinig toekomst gezien in de huidige ad hoc en projectmatige aanpak van digitale inclusie. Volgens de stakeholders zijn de huidige publieke computer-ruimten – die zeer versnipperd zijn en in een zeer divers veld van organisaties ingebed zitten – niet levensvatbaar en zullen zij tegen 2025 verdwijnen. Openbare computerruimten zullen nodig blijven, maar schaalvergroting, structurele ondersteuning en een integrale inbedding in de dienstverlening van gemeenten, steden of grote koepelorganisaties zijn nodig. Verwacht wordt dat ook hier economische rationalisering bepalend zal worden en dat organisaties steeds meer en beter hun ‘social return on investment’ zullen moeten bewijzen en waarmaken. Een economisch georiënteerde kwantificering van projecten zal vermoedelijk de norm worden. Momenteel leeft er een zekere angst voor de toekomst bij organisaties omdat niemand duidelijk weet welke beleidsdoelen zullen blijven bestaan en welke zullen verdwijnen. De problematiek van digitale uitsluiting wordt wel erkend vanuit beleidsperspectief, maar het vrijmaken van de benodigde budgetten voor projecten blijft vaak achterwege.

Tegelijkertijd blijft het noodzakelijk te investeren in vraaggestuurde en op doelgroepen toegespitste informele vormingsinitiatieven. Kwetsbare groepen zijn vaak sociaal geïsoleerd en vallen buiten formele netwerken zoals arbeid, opleiding of het verenigingsleven. Formele vormingsinitiatieven sluiten inhoudelijk minder aan bij de noden van kwetsbare groepen. Ook in de toekomst blijft het daarom nodig in te zetten op informele leeromgevingen waarbij op een aangepast tempo en onder individuele begeleiding geleerd kan worden op een manier die meer deelnemers- en ervaringsgericht is. De nadruk dient hierbij te liggen op concrete zaken zoals onlinebanking en op het ontwikkelen van soft skills zoals zelfvertrouwen, zelfbewustzijn, zelfredzaamheid, ... Gesteld wordt dat het vergroten van de soft skills de eerste cruciale stap is naar een meer autonome manier van leren en leven. Belangrijk is dat eveneens nagedacht wordt over manieren om de competenties die in deze informele leeromgevingen worden opgedaan te erkennen via certificering, ervaringsbewijzen of digitale portfoliosystemen. Een voorbeeld is Oscar van Socius (www.oscaronline.be) waarbij verkregen competentiedocumenten centraal bewaard en bekeken kunnen worden in een persoonlijk onlinedossier (of portfolio).

4. Interessante internationale praktijkvoorbeelden

4.1. Methode: Quickscans

Dit deel van de bijdrage heeft tot doel inzicht te verwerven in de eigenschappen en methodieken van bestaande (inter)nationale initiatieven die zeer specifiek inzetten op het toepassen van digitale media voor het vergroten van maatschappelijke participatie. Door middel van een quickscan analyse werden 22 (inter)nationale praktijkvoorbeelden doorgelicht. Hierbij werd de volgende projectgerelateerde informatie op systematische wijze geanalyseerd: locatie, looptijd, doelgroepen, digitale doelstellingen, sociale doelstellingen, vooropgestelde participatiecijfers, implementatieniveau, partners, evaluatiemethode, resultaten en uitdagingen. Die quickscans geven een duidelijk overzicht van de gelijkenissen en verschillen tussen de 22 praktijkvoorbeelden en leiden zo tot de identificatie van trends in aanpak, focus en methodieken over de praktijkvoorbeelden heen. *Bijlage 1* biedt een schematisch vergelijkend overzicht van de 22 praktijkvoorbeelden. De quickscan analyse vormt de basis voor de selectie van 4 cases die op een meer diepgaande manier geanalyseerd werden door middel van deskresearch en een experteninterview met A.W. Mulder (Web in de Wijk). Volgende 4 cases werden geselecteerd: (1) Web in de Wijk, (2) Digital Champions, (3) RePlay en (4) eScouts. Het Nederlandse initiatief *Web in de Wijk* werd gekozen vanwege de nadruk op buurtwerking en sociale cohesie in de wijk. Dit initiatief is omwille van de klemtoon op het mesoniveau een unieke case. Het Britse *Digital Champions*-project werd geselecteerd omwille van zijn focus op macroniveau. Het spitst zich bovendien vooral toe op intermediaire actoren en slechts indirect op de eindgebruiker. Het Europese *RePlay*-project werd geselecteerd omdat het de nadruk legt op het microniveau en op de relatie tussen informeel leren en videogames. Tot slot werd het Europese *eScouts*-initiatief gekozen vanwege de intergenerationele aanpak waarbij jongeren en ouderen van elkaar leren. Net zoals RePlay, werd eScouts geïmplementeerd in verschillende Europese lidstaten. Beide projecten overstijgen dus het louter lokale. Onderstaande paragrafen bespreken de 4 initiatieven aan de hand van volgende parameters: een algemene situering, doelstellingen en doelgroepen, aanpak, resultaten en uitdagingen.

4.2. Case 1: Web in de Wijk

Web in de Wijk is een Nederlands initiatief dat werd opgestart in 2001 in de wijk Bargeres in de stad Emmen. Omdat het initiatief succesvol bleek, werd Web in de Wijk uitgebreid naar andere locaties, zoals Almere, Amsterdam en Den Haag. In 2003 werd een stichting opgericht die instaat voor de coördinatie op landelijk niveau. Web in de Wijk is dus een nationaal gecoördineerd initiatief op lokaal niveau. Verschillende lokale Web in de Wijk-projecten zijn nog steeds actief (Web in de Wijk, 2012).

Web in de Wijk focust op alle burgers van een wijk die gekenmerkt wordt door een hoge diversiteitsgraad, veel werkloosheid en armoede, een gemiddeld laag opleidingsniveau en een geringe burgerbetrokkenheid van de inwoners. In de wijk Bargeres in Emmen bijvoorbeeld had 50% van de bevolking bij de start van het project geen

diploma, was 14% van de jongeren werkloos en lagen de lonen 10% onder het nationaal gemiddelde (Equal, zonder jaartal).

Web in de Wijk combineert een onlineaanpak met een offlinecomponent. Via ‘websitebouwdozen’ kunnen wijkbewoners in 4 klikken een website met een sociale netwerkcomponent bouwen en onderhouden. Die websites ondersteunen de communicatie tussen de bewoners, de verspreiding van informatie en de organisatie van offlineactiviteiten. Naast de digitale component zijn er ook de zogenaamde ‘digikamers’ of ‘digitale huiskamers’ waar internettoegang voorzien is en waar begeleiders aanwezig zijn voor de nodige ondersteuning. Deze begeleiders leren de buurtbewoners niet alleen digitale vaardigheden aan, maar trachten hen ook te enthousiasmeren. De digikamers worden ook gebruikt voor vraaggestuurde hulp. Dit betekent dat deelnemers geholpen worden met concrete vragen of problemen, zodat de relevantie van het mediagebruik voor het dagelijkse leven gewaarborgd blijft (Mulder, interview 08.04.2013).

Web in de Wijk heeft bijgevolg zowel sociale als digitale doelstellingen. Het beoogt enerzijds een versterking van de sociale cohesie in wijken door het stimuleren van interactie onder deelnemers, een uitbreiding van hun sociale netwerken, de integratie in de gemeenschap en de deelname van de doelgroepen in lokale activiteiten. Tegelijk focust het project op het verschaffen van internettoegang, het verbeteren van de digitale vaardigheden onder de deelnemers, het verhogen van het (digitale) zelfvertrouwen en het aanbieden van technische ondersteuning. Digitale participatie wordt tegelijk aangewend om sociale participatie te bevorderen. Leden van de gemeenschap leren digitale inhouden te creëren middels digitale hulpmiddelen en informele opleidingen. Het samen volgen van opleidingen en het interactief uitwisselen van de digitale inhouden heeft vervolgens een positieve invloed op het sociale contact van en tussen leden van de gemeenschap onderling. Dit leidt tot een betere sociale cohesie en een hechtere gemeenschap in de wijk.

Echte causale relaties tussen het Web in de Wijk-project en veranderingen in de sociale cohesie van de betrokken buurten zijn moeilijk vast te stellen (Mulder, interview 08.04.2013). Maar het project werd wel geëvalueerd aan de hand van kwalitatieve interviews, kwantitatieve enquêtes, observaties in de digikamers en registratiegegevens. In de wijk Bargeres kwamen in 2010 2.900 bezoekers naar de digikamer. Met de websitebouwdoos waren per wijk gemiddeld 250 tot 300 mensen actief. De evaluatie toont verder aan dat Web in de Wijk sociale en digitale participatie kan stimuleren. Heel wat deelnemers ontwikkelden een positiever zelfbeeld ten gevolge van een stijgend zelfvertrouwen over de eigen vaardigheden. Veel participanten voelden zich meer empowered en waren bijgevolg beter in staat om vooropgestelde doelstellingen te bereiken. Ook het sociale netwerk van de deelnemers werd uitgebreid, waardoor activiteiten in de wijk meer zichtbaar werden, wat vervolgens een positieve impact had op sociale participatie en cohesie in de wijk. De evaluatie toonde eveneens een verbetering van de digitale vaardigheden van de bewoners aan. Het welslagen van dit project werd in grote mate positief beïnvloed door het voorzien van offlinebegeleiding in de digikamers. De evaluatie onderstreept het belang van professionele begeleiding omdat deelnemers dan beter in staat zijn het virtuele te overstijgen en de aangeleerde

digitale vaardigheden om te zetten naar een sociaal voordeel. Dergelijke professionals kunnen bovendien – wegens hun opleiding, kennis en ervaring – een stem geven aan bepaalde kwetsbare groepen, zoals ouderen of etnische en culturele minderheden of aandacht besteden aan bepaalde maatschappelijke problemen zoals huiselijk geweld of discriminatie. Zij zijn in staat de wijk te activeren en meer mensen bij het project te betrekken (Mulder, interview 08.04.2013).

Een belangrijke uitdaging voor het project is het beperkte budget waarmee Web in de Wijk haar doelstellingen moet bereiken. Het voorzien van professionele begeleiding – een van de succesfactoren van het project – vraagt een behoorlijke financiële inspanning. Web in de Wijk wordt louter projectmatig gefinancierd door gemeentes, woningbouwcorporaties, onderzoeksgelden en subsidiërende instanties voor periodes van 1 tot 2 jaar. Sociale doelstellingen vereisen echter een langetermijnvisie. De discrepantie tussen de projectmatige financiering en de ontwikkeling van een langetermijnvisie wijst op een structureel probleem. De evaluatie van dergelijke kleinschalige of middelgrote projecten kan zelden gebeuren binnen de grenzen van de projectfinanciering wegens financiële of tijd gerelateerde drempels. Dit maakt het moeilijk om concrete resultaten voor te leggen, wat vervolgens negatieve gevolgen heeft op het werven van nieuwe fondsen (Mulder, interview 08.04.2013).

4.3. Case 2: Digital Champions

Het Digital Champions-project is ontstaan in het Verenigd Koninkrijk in 2009 als nationaal initiatief. Het was bedoeld om de ontwikkeling van lokale digitale inclusieprojecten te stimuleren en te ondersteunen door zowel burgers als organisaties en bedrijven aan te sporen om acties te ondernemen gericht op het verbeteren van de digitale participatiegraad. Sinds 2012 werd Digital Champions op vraag van de Europese Commissie uitgebreid naar andere Europese landen en werd de focus verlegd naar het delen van kennis, methodieken en beste praktijken (Capgemini Consulting, 2012).

Digital Champions richt zich niet rechtstreeks tot de eindgebruiker, maar tot intermediaire actoren zoals bedrijven, middenveldorganisaties, overheidsinstellingen en burgers die allen worden aangespoord om niet-gebruikers te ondersteunen bij een eerste online-ervaring. Het is gebaseerd op (1) de assumptie dat motivationele barrières het gebruik van digitale media belemmeren en (2) de overtuiging dat intermediaire actoren beter geplaatst zijn dan formele onderwijs- of welzijnsinstellingen om de barrières te doorbreken. Die overtuiging is gestoeld op het idee dat intermediaire actoren gemakkelijk en beter de meerwaarde van het internet en digitale media kunnen tonen aan niet-gebruikers. Aansluitend focust Digital Champions op het verhogen van het algemene bewustzijn over het belang van digitale inclusie, het verlenen van beleidsadvies over digitale inclusie en het verbeteren van onlineoverheidsdiensten. Hoewel de relatie tussen digitale en sociale uitsluiting in dit project niet altijd nadrukkelijk aanwezig is – de klemtoon ligt voornamelijk op digitale inclusie – schenkt het bijzondere aandacht aan participatie van groepen, voornamelijk volwassenen, die geconfronteerd worden met of het risico lopen op sociale uitsluiting. Dit uit zich in het feit dat Digital Champions grotendeels inzet op lokale vrijwilligers of intermediaire

actoren die fungeren als vertrouwenspersonen en daarom beter gepositioneerd zijn om mensen uit kansengroepen te bereiken. Zij hebben doorgaans ook beter zicht op de bestaande motivationele barrières waarmee kansengroepen op vlak van digitale participatie geconfronteerd worden.

Voor de uitvoering van het project werden partnerschappen aangegaan met organisaties uit de publieke sector, zoals lokale overheden en non-profitorganisaties en organisaties uit de private sector, zoals Microsoft, Google, British Telecom, McDonalds, BBC en Skype. In 2012 waren 1.300 partners betrokken bij het project. Er werd een 'GO ON'-badge ontwikkeld om alle acties onder een gemeenschappelijke noemer aan te brengen. Daarnaast werden ook burgers, organisaties en bedrijven die op een of andere manier iemand in hun naaste omgeving helpen met digitale media, aangespoord om zich te registreren als lokale Digital Champion. Deze lokale Digital Champions werden gerekruteerd via de 'Race Online 2012'-campagne. Om het gevoel van betrokkenheid en de nodige draagwijdte te creëren, werd voor de lokale vrijwilligers een Facebookpagina opgericht om ervaringen uit te wisselen.

Het Digital Champions-project werd geëvalueerd aan de hand van kwalitatieve interviews en kwantitatieve data aangeleverd door de verschillende partners. De effectieve meerwaarde van het project blijkt moeilijk aantoonbaar omwille van het ontbreken van een directe relatie tussen initiatieven en het al dan niet online gaan van individuen. Wel is het zo dat het aantal internetgebruikers tussen 2009 en 2011 met 2 miljoen is gestegen. Maar het blijft dus onduidelijk in hoeverre het Digital Champions-project hiertoe heeft bijgedragen. De evaluatie toont wel aan dat het project zeer succesvol was in het aantrekken van extra fondsen in de vorm van bepaalde diensten, zoals marketing of communicatie. Naast de 3 miljoen pond basisfinanciering, kon het project 2,2 miljoen pond pro bono aantrekken via partners. Daarbij kon het project rekenen op zeer veel media-aandacht die het bewustzijn bij het grote publiek heeft vergroot, wat ook geleid heeft tot hernieuwde politieke aandacht voor digitale inclusie. Het project heeft ook een aantoonbare impact gehad op de ontwikkeling van digitale openbare diensten. Zo werd ten gevolge van dit project een pilootwebsite (<http://alpha.gov.uk>) gelanceerd als een gecentraliseerde website voor publieke informatie en diensten.

Het Digital Champions-project werd geconfronteerd met uitdagingen op 2 niveaus. Een eerste betreft het ontbreken van een concreet actieplan met een duidelijke communicatie naar de betrokken partners toe. Het ontbreken van een dergelijk plan heeft geleid tot onduidelijkheden over de rol van de commerciële partners. De commerciële realiteit van de betrokken partners bemoeilijkt in verschillende gevallen het tegemoetkomen aan de hoge verwachtingen die doorheen het project werden gesteld. Dit had uiteindelijk een negatieve invloed op het aangegane engagement. Een tweede uitdaging betreft de praktische ondersteuning voor allerhande partners, commercieel maar ook niet-commercieel. Verschillende partners kampten vaak met een gebrek aan kennis en expertise over de implementatie van digitale inclusieprojecten. Dit gebrek werd onvoldoende opgevangen vanuit het Digital Champions projectteam (Capgemini Consulting, 2012). Ondanks het feit dat Digital Champions niet afhankelijk is van projectfinanciering is de duurzaamheid van het project niet gegarandeerd. De vraag

blijft in hoeverre het engagement van alle betrokken partners zal stand houden na afloop van het project en na saturatie van de media-aandacht voor de problematiek van digitale inclusie.

4.4. Case 3: RePlay

Het RePlay-project werd opgestart in 2008 met financiering van de Europese Commissie, in het kader van het '7th Framework Program'. Het omvatte de ontwikkeling van een videospel voor kwetsbare jongeren en werd uitgetest in verschillende scholen en hulpcentra in Spanje, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk. De belangrijkste partners van het project waren onder andere de A.I. Cuza Universiteit in Roemenië, het Spaanse bedrijf InnovaTEC en het Britse communicatieagentschap White Loop. De testfase van RePlay liep ondertussen ten einde. Momenteel exploreert het RePlay-team de mogelijkheden om het spel als commercieel product op de markt te brengen (Ibanez, 2010; RePlay, 2012).

RePlay richt zich op kinderen en jongeren tussen 10 en 14 jaar die risico lopen op sociale uitsluiting ten gevolge van antisociaal gedrag (bijvoorbeeld verstorend gedrag tijdens de lessen op school, disciplineproblemen, pesten, vandalisme, geweld, of seksuele intimidatie). Om dit gedrag bij te sturen, wordt een videospel gebruikt waarin jongeren samen met een begeleider besluitvormingsprocessen inoefenen en nieuwe waarden aanleren. Het videospel faciliteert een eerlijke en open dialoog en ondersteunt de creatie van een vertrouwensband. Bovendien kan de begeleider zich via het videospel een beter beeld vormen van de situatie waarin de jongere zich bevindt en zijn rehabilitatietherapie hierop afstemmen (Playfoot, 2008; Ibanez, 2010; RePlay, 2012).

De aanpak van RePlay is gebaseerd op (1) de populariteit van games bij jongeren en (2) de mogelijkheid om via een spelomgeving jongeren intensief te betrekken in een waarheidsgetrouwe virtuele realiteit. Het spel speelt zich af in een futuristisch landschap en wordt tegen de tijd gespeeld. Naast spelelementen werden ook pedagogische aspecten in de game geïntegreerd. Die aspecten werden bepaald op basis van uitgebreid kwalitatief onderzoek met experts. De game is opgebouwd rond verschillende scenario's die jongeren leren omgaan met groepsdruk en besluitvormingsprocessen. Nadat heel het spel doorlopen is, komt de speler in de 'RePlay-modus'. In die modus krijgen de jongere en de begeleider de mogelijkheid om de voortgang in het spel te overlopen en de gemaakte keuzes te bespreken.

RePlay werd geëvalueerd aan de hand van kwantitatieve (enquêtes) en kwalitatieve (focusgroepen) onderzoeksmethoden. Medewerkers uit scholen en dagcentra uit de verschillende deelnemende landen werden uitgebreid ondervraagd. Het videospel werd overwegend positief geëvalueerd wat inhoud en aanpak betreft. De resultaten geven aan dat het gebruik van een videospel in een therapeutische omgeving de betrokkenheid van jongeren stimuleert en de mogelijkheid tot een meer diepgaand gesprek faciliteert. Hierdoor wordt het makkelijker voor de begeleiders om een vertrouwensrelatie op te bouwen met de kwetsbare jongeren. Directe effecten op het

gedrag van jongeren konden echter niet gemeten worden. Het is zeer moeilijk om causale verbanden te meten tussen het RePlay-project en het gedrag van de doelgroep (Playfoot, 2010).

RePlay werd voornamelijk geconfronteerd met uitdagingen op technologisch vlak (Playfoot, 2010). De installatie en het opstarten van het videospel haperde regelmatig en was te tijdsintensief. Bovendien werd het spel niet door alle platformen ondersteund. Deze uitdagingen ondermijnden het effectieve gebruik van het videospel. Het voorzien van technische ondersteuning en meer informatie over de technologische vereisten is dus cruciaal bij toekomstige implementaties. Het gebruik van het RePlay-videospel werd verder ondermijnd door het gebrek aan flexibiliteit op het vlak van inhoud. Niet alle inhouden waren geschikt voor alle leeftijden, persoonlijkheidstypes of problemen. Tot slot wees de evaluatie uit dat er onvoldoende omkadering en informatie voorhanden was over de manier waarop het spel op een pedagogische manier ingezet kon worden. Het voorzien van pedagogische gidsen waarin doelen en doelgroepen duidelijk gecommuniceerd worden naar leerkrachten en begeleiders, kan daarbij een oplossing bieden.

4.5. Case 4: eScouts

Het eScouts-project werd opgestart met steun van het Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) van de Europese Commissie, in het kader van het Lifelong Learning Programme (LLP). Het werd gerealiseerd door de samenwerking van 8 actoren actief in verschillende domeinen. Het project werd in 2011 geïmplementeerd in 6 verschillende Europese lidstaten, met name Bulgarije, Duitsland, Italië, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk en is momenteel nog steeds actief (Diaz e.a., 2012).

eScouts heeft tot doel een intergenerationele leerervaring tot stand te brengen tussen senioren (ouder dan 55 jaar) en jongeren (tussen 16 en 25 jaar). De opzet is tweeledig. Enerzijds streeft eScouts naar het verbeteren van de digitale vaardigheden van ouderen. Anderzijds wil het de sociale vaardigheden van jongeren verbeteren. Digitale media fungeren hierbij als katalysatoren voor het stimuleren van sociale inclusie, burgerparticipatie, onderwijs, levenslang leren, culturele betrokkenheid en zin voor initiatief en expressie. eScouts beoogt eveneens een verhoging van de autonomie en een daling van de (zorg)afhankelijkheid bij ouderen door in te zetten op het ontwikkelen van digitale vaardigheden en het stimuleren van gebruik van digitale media. Daarnaast wil eScouts een bijdrage leveren op het niveau van de lokale gemeenschappen. Met name door het verbeteren van het contact tussen leden van de gemeenschap onderling en door het creëren van intergenerationele relaties. Tot slot stelt eScouts een verdere professionalisering van het bestaande veld van digitale inclusie initiatieven voorop door het ontwikkelen en testen van een methodologie voor intergenerationeel leren (Diaz e.a., 2012; eScouts, 2013).

e-Scouts werkt met e-facilitatoren om de intergenerationele relatie tussen ouderen en jongeren te begeleiden. Deze e-facilitatoren zijn individuen actief in lokale organisaties

waar onder meer gratis toegang tot het internet wordt aangeboden. Voorbeelden zijn bibliotheken, buurthuizen, gemeenschapscentra, culturele centra of scholen. Die actoren staan in rechtstreeks contact met de leden van de gemeenschap en zijn daarom bijzonder geschikt om op te treden als digitale en sociale mediator tussen ouderen en jongeren. Wat de implementatie betreft, heeft eScouts een specifieke methodologie uitgewerkt – de zogenaamde ‘Intergenerational Learning in Blended Environments and Spaces’-methodologie (ILBES) – waarin 5 principes centraal staan: focus op informele leeromgevingen, inbedding in lokale gemeenschappen, empowerment van doelgroepen, participatie in intergenerationele activiteiten en een ethische aanpak door steeds te focussen op zowel individuele meerwaarde als meerwaarde voor de samenleving. De implementatie van de ILBES-methode gebeurt steeds in 5 fasen: (1) opleiden van de e-facilitatoren, (2) opleiden van jongeren tot ICT-trainers voor ouderen, (3) aanleren van digitale vaardigheden aan ouderen door de jongeren, (4) opleiden van ouderen tot mentor voor jongeren en (5) inzetten van ouderen als coach voor het stimuleren van de sociale vaardigheden van jongeren.

eScouts werd geëvalueerd aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve methoden, zoals interviews en enquêtes met leden van lokale organisaties en evaluatiesessies met jongeren en ouderen. Verder werd gebruik gemaakt van een systematische monitoring en van pre- en posttesten om te onderzoeken of de ILBES-methode succesvol was in het stimuleren van intergenerationeel leren. Tot slot werd een tevredenheidsonderzoek uitgevoerd bij deelnemers en e-facilitatoren. In totaal mobiliseerde eScouts 124 jongeren om deel te nemen aan het project en op te treden als ICT-trainer voor ouderen. De groep senioren telde 355 personen, waarvan 32 fungeerden als mentor voor het stimuleren van de sociale vaardigheden van 80 jongeren. De ouderen en de jongeren evalueerden de deelname aan het project overwegend positief (Diaz e.a., 2012). De dialoog die ontstond tussen beide partijen heeft geleid tot empowerment op verschillende vlakken bij de jongeren en de ouderen. e-Scouts werd geëvalueerd als boeiend en nuttig. Naast verbeteringen in digitale vaardigheden, gaven ouderen aan beter ingebed te zijn in sterkere sociale netwerken. Ook werden de verwachte leeruitkomsten met betrekking tot digitale en maatschappelijke participatie grotendeels ingevuld.

Een van de belangrijkste uitdagingen van dit project was het betrekken van kwetsbare jongeren (Diaz e.a., 2012). De deelnemende jongeren waren hoofdzakelijk afkomstig uit de hogere sociaal-economische klasse en waren hooggeschoold, hadden een goede talenkennis en deden aan vrijwilligerswerk. 94% van de jongeren gaf aan te beschikken over een computer en internetaansluiting in de thuisomgeving. Hoewel dit positief was voor het aanleren van digitale vaardigheden, ging het eveneens gepaard met een negatieve invloed op de betrokkenheid van de ouderen. De ouderen evalueerden de meerwaarde die zij als mentor hadden voor jongeren als minimaal, wat nefast was voor hun zelfvertrouwen. Een tweede uitdaging was het verschil in digitale vaardigheden bij de ouderen. Jongeren werden onvoldoende voorbereid om een meer vraaggestuurde manier te hanteren, dit is vertrekken vanuit de vragen, belevingswereld, noden en behoeften van de ouderen zelf. Tot slot wees de evaluatie uit dat er meer nood is aan begeleiding van de ouderen doorheen het implementatieproces.

5. Naar gerichte beleidsaanbevelingen

Dit deel brengt de belangrijkste resultaten van de verschillende onderdelen van de bijdrage samen en geeft een reeks beleidsaanbevelingen. Uit de resultaten van de literatuurstudie, de opmaak van een stand van zaken van de problematiek, de quickscans, dieptecases en brainstormsessies blijkt duidelijk dat maatschappelijke en digitale participatie gerelateerd zijn aan complexe problematieken en processen van in- en uitsluiting. De relatie tussen maatschappelijke en digitale uitsluiting blijkt bovendien het meest problematisch voor de groepen die sociaal-economisch het meest kwetsbaar zijn. Voor mensen in armoede, langdurig werklozen, laagopgeleiden of geïsoleerde ouderen lopen de breuklijnen van digitale en maatschappelijke uitsluiting samen. Beide fenomenen omvatten een complex geheel aan determinanten die elkaar in grote mate negatief beïnvloeden en vaak ook versterken. Nieuwe mechanismen van uitsluiting manifesteren zich echter ook bij kansrijke groepen. Bovendien is de verwachting dat de mate van sociale en digitale uitsluiting de komende jaren zal toenemen, onder meer door de gevolgen van de economische crisis en de verstrenging van het sociale beleid. Verwacht wordt dat het aantal individuen en gezinnen dat afhankelijk wordt van sociale ondersteuning gestaag zal stijgen. De mate van uitsluiting zal bovendien dieper en moeilijker overbrugbaar worden.

5.1. Naar een bredere digitale participatie in Vlaanderen

Uit de bijdrage blijkt duidelijk dat de overheid moet inzetten op het verbreden, verdiepen en vergroten van de digitale participatie in Vlaanderen. Hoewel Vlaanderen de Europese benchmarks haalt betreffende de verspreiding van breedband en de digitale participatiegraad van kwetsbare doelgroepen, behoren we niet tot de Europese kopgroep. Wat internetgebruik betreft, is er sprake van een belangrijke achterstand ten aanzien van andere economisch goed ontwikkelde landen. Zeker bij mobiel internetgebruik is er nood aan een inhaalbeweging. Belangrijk is dat de Vlaamse overheid hierbij een leidinggevende rol opneemt en overgaat tot de realisatie van een horizontaal strategisch plan voor digitale participatie in Vlaanderen. Er moet gestreefd worden naar een doorgedreven integratie met beleidsdomeinen die aansluiten bij de digitale leefwereld, met name tewerkstelling, onderwijs, gezondheid, wonen, armoede, onderwijs, innovatie, media en maatschappelijke integratie. Dit houdt eveneens in dat afstemming nodig is met lokale en federale overheden.

Het is hierbij belangrijk om de digitale keuze van individuen te respecteren en niet over te gaan naar een technologisch deterministische aanpak waarbij het gebruik van digitale media een verplichting wordt. Niet iedereen moet en kan immers mee in het digitale verhaal. Ouderen bijvoorbeeld zijn opgegroeid zonder digitale media en trekken zich, omwille van hun beperkte economische participatie, vaak goed uit de slag zonder digitale media. Dit betekent dat het digitaliseren van diensten en informatie gepaard moet gaan met een alternatieve aanpak waarbij niet-digitale netwerken en traditionele mediakanalen gebruikt worden om ouderen en digitaal uitgesloten groepen te bereiken en te informeren.

Voor individuen die wel mee willen in het digitale verhaal zullen er in de toekomst extra inspanningen geleverd moeten worden. Dit geldt zeker voor mensen in armoede, die omwille van verschillende drempels onvoldoende kansen krijgen tot digitale participatie. Zo blijven vaardigheden een struikelblok en zijn investeringen nodig voor de realisatie van informele en formele trainingen. Bovendien wordt verwacht dat problemen met toegang in de toekomst zullen toenemen door de snelle evolutie van digitale media, de toenemende digitalisering van diensten en de mogelijke verslechtering van de sociaal-economische situatie. Er is daarom op structureel niveau nood aan een algemene prijsdaling van het gebruik van digitale media.

Een mogelijke piste is dat de huidige categorie rechthebbenden van het sociaal telecom- en internettarief wordt herbekeken en dat simultaan een verbeterd sociaal telecom- en internettarief wordt uitgewerkt. Dit gaat best gepaard met een automatische toekenning en een transparant beleid. Ook dient nagedacht te worden over een daling van de algemene tarieven voor mobiel internet.

Daarnaast kunnen er ook stappen ondernomen worden op het niveau van de toegankelijkheid van de digitale media tools zelf en de inhoud van websites en onlineplatformen. Nog te vaak komen niet-gebruiksvriendelijke tools op de markt. Vooral de fijne motoriek die de huidige generatie digitale media vereisen, vormen een bijkomende drempel voor ouderen. De overheid zou voor wat de inhoud en toegankelijkheid van websites betreft, als goed voorbeeld moeten gelden. Intuïtief design, toepassingen op maat en het gebruik van klare taal dienen hierbij centraal te staan. Een inclusief ontwerp zou de norm moeten zijn, niet de uitzondering. De overheid zou daarom websitebouwers en ICT-ontwikkelaars kunnen stimuleren in het realiseren van gebruiksvriendelijke digitale media.

Verder is bewustwording van de meerwaarde van digitale media een belangrijke drempel voor zowel kansarme als kansrijke groepen. Omwille van de steeds verdergaande digitalisering van diensten, is het noodzakelijk in te zetten op het wegwerken van motivationele drempels door het initiëren van bewustwordingsprocessen over de meerwaarde van digitale media. De resultaten van de dieptecases maken duidelijk dat inzetten op het vergroten van het sociaal kapitaal hiertoe een waardevolle aanpak is. Door mensen te stimuleren tot het delen van hun kennis met anderen, wordt de onderlinge samenwerking en sociale cohesie gestimuleerd. Niet-gebruikers worden zich hierdoor sneller en gemakkelijker bewust van de meerwaarde van digitale media. Hierbij dient dus te worden uitgegaan van initiatieven die inzetten op een *via via* benadering, naar het voorbeeld van Digital Champions in het Verenigd Koninkrijk. Hierbij stimuleren en ondersteunen voortrekkers in een netwerk in samenwerking met middenveldorganisaties, andere leden in het netwerk. Het meedraaien als vrijwilliger in dergelijke initiatieven kan eveneens gezien worden als een inlooptraject naar informele en formele opleidingen of tewerkstellingstrajecten. Het is daarom belangrijk in te zetten op bewustwordingsprocessen over de meerwaarde van digitale media. Hierbij kan makkelijk worden uitgegaan van de bestaande netwerken van middenveldorganisaties die momenteel werken met kwetsbare bevolkingsgroepen. Een voorwaarde is wel dat die organisaties de nodige financiële, administratieve en pedagogische ondersteuning krijgen om dit te realiseren.

Een belangrijke kanttekening is dat een dergelijke aanpak enkel op een autonome manier werkt voor diegenen die reeds sterk in hun schoenen staan en over voldoende sociaal en/of cultureel kapitaal beschikken. Om diegenen die sociaal geïsoleerd zijn of digitaal niet mee zijn, te stimuleren, te engageren en te begeleiden, blijven intermediaire actoren nodig. Deze organisaties zijn cruciale actoren voor het bereiken en begeleiden van kwetsbare groepen omdat ze in direct contact staan met die groepen. Ze fungeren als vertrouwenspersoon en voelen beter de complexe problemen aan van kwetsbare individuen dan formele opleidings- of welzijnsorganisaties. Deze intermediaire actoren zijn daarom beter geplaatst om motivationele drempels te doorbreken.

De resultaten geven verder aan dat leden van specifieke bevolkingsgroepen zoals mensen in armoede, ouderen of jongeren, niet op een eenduidige en homogene manier met digitale media omgaan. De idee dat individuen die deel uitmaken van één specifieke bevolkingsgroep met identiek dezelfde drempels worden geconfronteerd, is met andere woorden achterhaald. Afhankelijk van de individuele economische, culturele en sociale situatie, competenties en voorkeuren is er sprake van verschillen op het niveau van toegang, attitude en vaardigheden. Om te achterhalen welke drempels het gebruik van digitale media belemmeren en welke aanpak bijgevolg nodig is om de drempels weg te werken, is het nodig om bijkomend onderzoek op te starten dat focust op het uitwerken van mediaprofielen van gebruikers uit kwetsbare bevolkingsgroepen waarbij traditionele mediagerelateerde drempels – toegang, attitude, vaardigheden – samen met contextuele factoren worden geïdentificeerd en geanalyseerd.

Een aanzet hiertoe werd gegeven met de opmaak van de 3 mediaprofielen van kwetsbare jongeren – de digitale nieuwkomer, de functionele gebruiker en de creatieve multitasker – op basis van een kwalitatieve analyse. De resultaten geven aan dat de creatieve multitasker bijvoorbeeld wel over de nodige digitale vaardigheden en positieve attitude ten aanzien van digitale media beschikt, maar er nog niet in slaagt digitale media ten volle te benutten voor het verbeteren van zijn sociale en economische situatie. Initiatieven die zich richten tot deze jongeren moeten dus inzetten op het meer strategisch nadenken over en gebruiken van digitale media en minder op het aanleren van operationele vaardigheden. De digitale nieuwkomer daarentegen wordt geconfronteerd met verschillende drempels en heeft onder meer nood aan een basiscursus operationele vaardigheden en bewustwordingsprocessen over de meerwaarde van digitale media. De afbakening van dergelijke mediaprofielen kan leiden tot een betere afstemming van initiatieven van middenveldorganisaties op de noden van specifieke segmenten uit hun doelpubliek. Het is echter belangrijk de profielen hierbij niet als vaststaand te beschouwen of als een manier om mensen op te delen in hokjes. Het laat daarentegen wel toe om op een gedifferentieerde manier methodieken en praktijken te ontwikkelen die nauwer aansluiten bij de mogelijkheden en noden van individuen.

5.2. Digitale media voor sociale inclusie: randvoorwaarden en succesfactoren

Deze bijdrage geeft aan dat digitale media inderdaad potentieel hebben om bij te dragen tot bredere sociale doelstellingen. Vooral voor ouderen zijn de mogelijkheden legio, onder meer in de vorm van e-health initiatieven en de digitalisering van de zorgverlening. Voor kwetsbare groepen ligt de meerwaarde van digitale media voornamelijk op het niveau van (1) het ontwikkelen van soft skills (meer zelfvertrouwen, meer zelfbewustzijn en een hogere zelfredzaamheid), en (2) het ontwikkelen van meer en betere digitale vaardigheden waardoor individuen in staat zijn mee te evolueren met de digitalisering van diensten en hun omgeving.

Het inzetten van digitale media voor het realiseren van bredere maatschappelijke doeleinden zoals empowerment, participatie of sociale inclusie is een van de doelen van digitale inclusiestrategieën. Het inclusieve karakter van digitale media is echter niet vanzelfsprekend en moet met enige voorzichtigheid benaderd worden. Digitale media op zich vormen immers geen motor voor verandering. Het louter digitaal insluiten van individuen of het stimuleren van het gebruik van digitale media zijn op zich onvoldoende om sociale uitsluiting aan te pakken. Er moet daarom worden voldaan aan een aantal randvoorwaarden opdat het inzetten van digitale media bredere maatschappelijke doeleinden zou dienen.

Zo is het belangrijk dat de toepassing van digitale media ingebed zit in bredere beleidsdoelen. Het verhogen van digitale participatie om sociale participatie te realiseren mag dus niet gezien worden als een alleenstaand project, maar moet inhoudelijk afgestemd en geïntegreerd worden met sociale inclusie maatregelen in andere beleidsdomeinen zoals gezondheid, economie, onderwijs of maatschappelijke integratie. Belangrijk is dat het verschaffen van toegang tot en het (leren) gebruiken van digitale media hierbij niet het centrale focuspunt vormen, maar eerder het middel moet zijn om andere doelen zoals empowerment, participatie of zelfontwikkeling te realiseren. Bovendien is het nodig om de verschillende drempels simultaan te benaderen. Het louter wegwerken van één specifieke drempel – bijvoorbeeld door het verschaffen van toegang tot digitale media – is onvoldoende om problemen op het niveau van digitale competenties of zelfredzaamheid weg te werken. Het louter inzetten op het ontwikkelen van digitale competenties zoals knoppenkennis of leren navigeren op het internet, is voor vele individuen onvoldoende voor het ontwikkelen van een strategisch gebruik van digitale media. Heel wat kwetsbare groepen hebben daarom begeleiding en ondersteuning nodig om te leren hoe ze een economische, sociale, culturele of maatschappelijke meerwaarde kunnen halen uit hun gebruik van digitale media.

Het complexe karakter van sociale en digitale uitsluiting en de noodzaak tot het simultaan aanpakken van drempels, vraagt eveneens om een breed gedragen beleid en een multistakeholderaanpak waarbij actoren uit diverse sectoren samenwerken en hun kennis delen. Lokale, regionale en federale overheden, private sector, middenveldorganisaties en publieke instellingen moeten ieder hun verantwoordelijkheid opnemen om een duurzame en simultane aanpak voor digitale en sociale inclusie

te ontwikkelen. Naast duurzaamheid, is het cruciaal om eveneens te investeren in sociale innovatie. Dit kan door de realisatie van pilootprojecten waarbij innovatieve methoden of praktijken gecombineerd worden met bestaande expertise uit het inclusieveld. Er ligt een potentiële meerwaarde in publiek-private partnerschappen. Indien die op een coherente manier zijn uitgewerkt, kan dit leiden tot duurzame en effectieve manieren voor het bereiken en (her)integreren van kwetsbare groepen in bijvoorbeeld, de arbeidsmarkt. Wel is het de bedoeling dat er beleidsmatig wordt ingezet op het coördineren, samenbrengen en verspreiden van succesvolle methodieken en duurzame projecten. De resultaten van de quickscans en dieptecases geven aan dat uitgebreide partnerschappen bijdragen tot het verzamelen van voldoende financiering om programma's op grote schaal uit te dragen. Er is sprake van een zelfbevestigend proces waarbij meer partners leiden tot meer financiering, meer media-aandacht, meer draagvlak, nog meer partners en finaal tot meer impact. De quickscans en dieptecases leren dat hierbij nood is aan een duidelijke visie en eenzelfde idee dat wordt uitgedragen door alle partners. Een goed uitgewerkte communicatieplanning en -strategie is daarom cruciaal.

Zoals eerder vermeld, bestaat er geen uniforme aanpak voor het (her)includeren van individuen (Communities and Local Government, 2008). Het sociaal en digitaal insluiten vraagt naargelang het individu om het neutraliseren of het tegengaan van een aantal vaak persoonsgebonden moeilijkheden met betrekking tot motivatie, zelfvertrouwen, leerdempels, enzovoort. Individuen hebben verschillende noden en vertonen een grote diversiteit in hun gebruik van en hun interesse voor digitale media. Bij het uitwerken van programma's moet rekening gehouden worden met die diversiteit. Implementatiestrategieën moeten daarom initieel uitgaan van de noden en behoeften van individuen en de manier waarop digitale media voor die individuen een meerwaarde kunnen betekenen. Dit houdt in dat persoonlijke interesses en individuele vragen de startbasis vormen van informele leer- of doetrajecten. De bredere digitale of maatschappelijke doelstellingen van financierende of organiserende instellingen zijn cruciaal maar zijn bij implementatie eerder van secundair belang. Indien de focus te zeer op die bredere maatschappelijke doelstellingen wordt gelegd, is het risico reëel dat individuen weigeren te participeren.

Een manier om een vraaggedreven aanpak te realiseren, is via een participatieve aanpak waarbij gemeenschappen of individuen centraal geplaatst worden (Steyn & Johanson, 2011). Bij de implementatie van een vraaggedreven aanpak ligt de nadruk dus in eerste instantie op de directe noden en behoeften van individuen en/of de gemeenschap waarin het project wordt ingebed en in tweede instantie op die van de financierende of organiserende instelling. Een participatieve aanpak heeft een meerwaarde omdat de betrokken individuen gemakkelijker en sneller de uitgewerkte initiatieven benutten en appreciëren, net omdat ze beter zijn afgestemd op hun directe noden en vragen (Warren, 2007). De quickscans tonen eveneens aan dat projecten baat hebben bij het vroegtijdig betrekken van de eindgebruiker in het ontwikkelen van initiatieven. Co-creatie bevordert inzichten in de noden, wensen en beperkingen van de doelgroep waardoor de efficiëntie en effectiviteit van projecten verbeterd worden. Op die manier kunnen heel wat kosten en tijd bespaard worden. In de praktijk gebeurt dit echter te weinig.

Tot slot geeft deze bijdrage aan dat het meten van de positieve impact van inclusie-initiatieven zeer moeilijk is. Zo laat de projectgebonden werking en de kortstondige termijn van projecten in Vlaanderen maar ook elders, zelden tijd en financiële ruimte voor een doorgedreven evaluatie. Het evalueren van plus- en pijnpunten is echter noodzakelijk om de goede en duurzame werking van initiatieven te garanderen. Meer nog, bij pilootprojecten is het evalueren van aspecten zoals strategie, organisatie, methodieken en meerwaarde cruciaal voor beslissingen over een eventuele herhaling en/of schaalvergroting van het project. Kwalitatieve of kwantitatieve evaluatiemethoden maken best integraal deel uit van toekomstige projectoproepen en -voorstellen. Het is daarom noodzakelijk om in toekomstige projectoproepen voor digitale inclusie de nodige financiële middelen en tijd te voorzien voor het evalueren van een initiatief.

Bij de 4 dieptecases was telkens sprake van een zekere ruimte voor evaluatie door middel van kwalitatieve of kwantitatieve methoden. De causale relatie tussen digitale participatie en maatschappelijke participatie wordt hier echter niet mee aangetoond. Het is zeer moeilijk om de causale relatie te identificeren en te bewijzen omdat tal van externe factoren moeilijk of niet in rekening kunnen worden gebracht. Er zijn voorbeelden uit het Verenigd Koninkrijk (bijvoorbeeld UK Online Centers¹) en initiatieven op Europees niveau (bijvoorbeeld het MIREIA-project²) die inzetten op het kwantificeren van de meerwaarde van digitale inclusie-initiatieven. In Vlaanderen wordt dit nog niet toegepast. De verwachting is echter dat de economische rationaliteit en de ‘social return on investment’ van projecten de komende jaren meer en meer bepalend zullen worden voor financieringsstromen in Vlaanderen. Oefeningen of onderzoeken die een kwantificering van de sociale bijdrage van inclusietrajecten mogelijk maken, zijn daarom onontbeerlijk.

5.3. Naar concrete acties voor de toekomst

De bijdrage brengt een groot aantal ideeën en acties aan die gericht zijn op het inzetten van digitale media voor het verbeteren van het welzijn van ouderen. De verwachting is dat de huidige zorgvoorziening en zorgdragers door de toenemende vergrijzing onder druk zullen komen. Belangrijk is daarom dat er wordt nagedacht over manieren om de financiële druk en zorglast te verminderen. Een groot aantal moderne digitale middelen kunnen ingezet worden om zorgdragers te ontlasten en sneller op de bal te spelen in geval van medische of sociale problemen. Digitale media hebben duidelijk potentieel op vlak van gezondheidszorg.

Er is voor ouderen en andere zorgbehoevenden nood aan een digitaal gecentraliseerd medisch zorgdossier, gebaseerd op het idee van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Op dit platform dienen alle gegevens te worden samengebracht, niet door ze te dupliceren, maar door bestaande databanken met elkaar te verbinden. Gesteld wordt dat dit de structurele formele zorglast in grote mate vermindert en vergemakkelijkt. De bedoeling is dat alle zorgdragers – dokters, thuisverplegers, apothekers, informele zorgdragers, familie – toegang krijgen tot een centraal dossier. Een eerste aanzet hiertoe werd al gegeven met Vitalink.³ Doorheen de brainstormsessies werd echter benadrukt dat een dergelijk nieuw digitaal systeem het idee van een kruispuntbank

moet overstijgen. Het mag geen IT-systeem zijn, maar moet duidelijk de identiteit van een nieuw zorgsysteem dragen. Het moet daarom gepaard gaan met een duidelijke en nieuwe beleidsvisie op de zorgverlening. Het moet bovendien leiden tot een nieuwe wijze van zorgdragen en tot nieuwe manieren van wonen zodat ouderen of hulpbehoevenden langer zelfstandig thuis kunnen wonen. De opstart van een dergelijk centraal dossier moet eveneens gecombineerd worden met een gelijktijdige en transversale aanpak gericht op de vorming en bewustwording van formele en informele zorgdraggers, zodat zij de nodige motivatie en vaardigheden verkrijgen om de meerwaarde van het dossier te benutten. Te vaak lopen innovatieve aanpakken vast op het ontbreken van motivatie bij de zorgverleners. Inzetten op het ondersteunen en motiveren van zorgverleners moet daarom integraal deel uitmaken van het implementatieproces en mag niet achteraf, nadat problemen zich voordoen, georganiseerd worden. Daarnaast verlaagt het inzetten van digitale media de financiële druk op de zorgverlening omdat de kost van digitale media lager ligt dan het inzetten van persoonlijke arbeid. Robotica, bijvoorbeeld, wordt in Vlaanderen nog onvoldoende benut. Het is daarom belangrijk om ook na te denken over innovatieve e-health projecten die bijdragen tot het verlichten van de zorglast van informele en formele zorgdraggers.

De (inter)nationale praktijkvoorbeelden belichten de voordelen en opportuniteiten van digitale inclusieprojecten voor sociale inclusie. Het project Web in de Wijk geeft aan dat een gemeenschapsgerichte aanpak een positieve invloed heeft op de sociale cohesie en het algemeen welbevinden in de wijk. Vertaald naar Vlaanderen, heeft dit project potentieel een meerwaarde voor wijkwerking in steden. Steden als Gent, Antwerpen en Genk worden in grote mate geconfronteerd met sociale problematieken zoals armoede, een hoge werkloosheidsgraad, een grote instroom van laagopgeleide migranten en een hoog percentage laagopgeleide jongeren. Vaak concentreren die situaties van sociale uitsluiting zich in specifieke stedelijke wijken. Initiatieven gericht op individuen hebben minder kans om ook op het niveau van de wijk en de gemeenschap veranderingen mogelijk te maken. Door echter in te zetten op de wijk in zijn geheel worden verschillende problematieken in de wijk simultaan aangepakt en wordt verandering op individueel en op wijkniveau mogelijk gemaakt. Er is daarom nood aan een pilootproject rond digitale inclusie, gericht op één wijk in een stad, waarbij een totaalaanpak gericht op kwetsbare individuen gehanteerd wordt. Dit wil zeggen dat het voorzien van toegang, vorming, ondersteuning en opvolging moet plaatsvinden vanuit een participatieve benadering op een termijn van minstens 2 jaar, waarbij samen met de leden van de wijk en de organisaties in de wijk de doelstellingen worden geformuleerd. Een dergelijk pilootproject zou een enorme hoeveelheid aan informatie en kennis opleveren over strategie, organisatie, methodiek en impact.

Het Digital Champions-project bewijst dat er heel wat potentieel zit in het stimuleren van de uitwisseling van kennis over digitale media tussen individuen onderling. De evolutie van digitale media gaat dermate snel dat het ook voor digitaal vaardige gebruikers moeilijk is om up-to-date te blijven. Door mensen aan te zetten om hun digitale kennis met anderen te delen, wordt dit probleem deels opgevangen. De aanpak van het Digital Champions-project heeft ook een duidelijke meerwaarde voor niet-gebruikers. Vaak zijn het de individuen bij wie de nodige basiscompetenties zoals operationele vaardigheden ontbreken, die geconfronteerd worden met lage soft

skills en/of knoppenangst of een negatieve houding vertonen tegenover digitale media. Vrienden, familie, kennissen, collega's of lokale verenigingen zijn vaak het best geplaatst om met die drempels om te gaan en op een informele manier bepaalde digitale vaardigheden aan te leren of informatie over nieuwe diensten of applicaties aan te reiken. In eerste instantie is het best om de aanpak van het Digital Champions-project te realiseren door middel van het zeer uitgebreide netwerk van intermediaire organisaties die werken rond digitale inclusie in Vlaanderen. Het is evenwel belangrijk de nodige middelen vrij te maken om deze intermediaire organisaties hierbij te ondersteunen.

Tot slot is het belangrijk dat er beleidsmatig een onderscheid gemaakt wordt tussen structurele werking voor digitale participatie en inclusie en de opstart of het stimuleren van sociaal innovatieve methoden of projecten. De huidige projectmatige ondersteuning van inclusietrajecten, zeker in het digitale inclusieveld, brengt de duurzaamheid van succesvolle initiatieven in het gedrang. Structurele noden in de maatschappij vragen om structurele ondersteuning. Sociale inclusie en duurzame impact vragen om een strategie en financiering op lange termijn. Het is daarom nodig de financieringsstromen van het versnipperde sociale en digitale inclusieveld te herbekijken en na te denken over oplossingen voor structurele financieringstrajecten. Tegelijkertijd is het nodig om sociaal innovatieve praktijken en methodieken te ontwikkelen. De projecten eScouts en Replay wijzen beide op het belang van innovatieve methodieken en praktijken. Sociaal innovatieve ideeën kunnen zonder meer via projectwerking gefinancierd worden omdat ze best eerst worden uitgetest in pilootprojecten, om nadien breder te worden uitgedragen. Eens succesvol, vragen de innovatieve aanpakken wel om structurele ondersteuning. Naar duurzaamheid toe is het wel cruciaal om ook in innovatieve projecten al een doordacht businessplan te integreren. Te vaak blijven ideeën beperkt tot pilootprojecten omdat er onvoldoende aandacht besteed wordt aan de leefbaarheid en economische realiteit. Een implementatie- en distributieplan moeten daarom integraal deel uitmaken van een projectplan.

Slotbeschouwingen

De digitale participatiegraad in Vlaanderen ligt relatief hoog in vergelijking met de Europese situatie. Op bepaalde vlakken, zoals breedbandpenetratie behoort Vlaanderen tot de koplopers in Europa. In vergelijking met landen of regio's die een gelijkaardig socio-economisch profiel hebben, hinkt Vlaanderen echter nog achterop. Ruimte voor verbetering situeert zich op het niveau van mobiel internet waarvan de prijzen in Vlaanderen nog te onoverzichtelijk zijn, of op het niveau van de digitale participatie van kwetsbare doelgroepen waarvan slechts 65% regelmatig gebruik maakt van het internet. Longitudinaal onderzoek naar digitale vaardigheden vergelijkbaar met de trendrapporten in Nederland, kan daarbij een waardevolle schakel zijn.

Deze bijdrage geeft aan dat een genuanceerd beeld over digitale participatie noodzakelijk is. Voldoende en kwaliteitsvolle toegang resulteert niet noodzakelijk in een

gediversifieerd gebruik. Ook leidt een gebrek aan toegang niet automatisch naar een beperkt gebruik. Niet alle kwetsbare bevolkingsgroepen ervaren digitale uitsluiting in dezelfde mate of op dezelfde manier. Dit betekent onder meer dat een gedifferentieerde aanpak nodig is om de digitale participatie van kwetsbare individuen te verbeteren. De verwachting is bovendien dat er zich bij iedere nieuwe technologische innovatie en iedere nieuwe evolutie in digitale media, een gelijkaardig patroon van weerstand, gebrek aan vaardigheden en vertrouwen zal afspelen. De steeds verdergaande digitalisering van de maatschappij in alle levensdomeinen zal bovendien de structurele maatschappelijke achterstand van kwetsbare doelgroepen vergroten en/of versterken. De pessimistische toekomstverwachtingen van de socio-economische situatie en de digitale participatiegraad in Vlaanderen liggen in dezelfde lijn. Er wordt gevreesd voor een verstrenging van het beleid die samen met een culpabilisering van sociaal uitgesloten en een neoliberaliseringstrend in de zorg- en dienstverlening, kan leiden tot de uitholling van het sociaal beleid. De zwakste en meest kwetsbare doelgroepen in de samenleving zullen hier de meeste nadelen van ondervinden. De overheid moet bijgevolg inzetten op het verbreden, verdiepen en vergroten van de digitale en maatschappelijke participatie in Vlaanderen.

Digitale media hebben potentieel om bij te dragen tot het vergroten van de digitale participatiegraad en het behalen van bredere sociale doelstellingen. Het is echter belangrijk zich bewust te zijn van het feit dat digitale media op zich geen motor voor verandering zijn. Digitale media kunnen wel een middel zijn om andere doelen zoals empowerment, participatie of zelfontwikkeling te realiseren. Maar dit vraagt om een doorgedreven integratie met beleidsdomeinen die aansluiten bij de digitale leefwereld, met name tewerkstelling, onderwijs, gezondheid, wonen, armoede, onderwijs, innovatie, media en maatschappelijke integratie. Dit houdt eveneens in dat afstemming nodig is met lokale en federale overheden. Het is dus cruciaal om werk te maken van een structureel en duurzaam digitaal inclusiebeleid waarbij een brede aanpak gehanteerd wordt.

Deze bijdrage toont aan dat dit op verschillende manieren gerealiseerd kan worden. De dieptecases geven het potentieel aan van initiatieven die focussen op wijkniveau en gerealiseerd worden vanuit een participatieve benadering op basis van een doorgedreven samenwerking met lokale actoren en de gemeenschap zelf. Ook het opstarten van bewustwordingsprocessen, in navolging van het Digital Champions-project in het Verenigd Koninkrijk, kan een meerwaarde betekenen voor het vergroten van de digitale participatiegraad in Vlaanderen. Daarnaast omvat Vlaanderen een zeer versnipperd geheel van inclusie-initiatieven. Een betere afstemming van die initiatieven onderling, meer ondersteuning en coördinatie, alsook het nadenken over schaalvergroting en meer samenwerking, kan hier alvast een oplossing bieden. Een belangrijke denkoefening hierbij is het bekijken van de huidige financieringsstromen en het exploreren van alternatieve financieringsvormen zoals publiek-private partnerschappen. Er moet ten slotte ook nagedacht worden over het uitwerken van een gecombineerde aanpak waarbij tegelijk ingezet wordt op een structurele werking en op sociaal-innovatieve projecten.

Noten

- ¹ UK Online Centres zijn een netwerk van publieke computerruimten in het Verenigd Koninkrijk. Voor meer info, zie www.ukonlinecentres.com.
- ² Het Mireia-project is een onderzoeksproject van de IPTS, een van de 7 onderzoekscentra van de Europese Commissie, en gaat na welke impact digitale inclusie initiatieven in Europa hebben op de Digitale Agenda. Voor meer info, zie <http://is.jrc.ec.europa.eu/pages/EAP/eInclusion/MIREIA.html>.
- ³ Vitalink is een digitaal platform waarin een patiënt zijn gegevens ter beschikking kan stellen van de verschillende actoren die instaan voor zijn verzorging, bijvoorbeeld de huisarts of thuisverplegers. Meer info is beschikbaar op www.vitalink.be.

Bibliografie

- Aronson, J. & Neysmith, S.M. (2001). Manufacturing social exclusion in the home care market. In: *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 27 (2), 151-165.
- Bianchi, A., Barrios, S., Cabrera, M., Cachia, R., Compano, R., Malanowski, N., Punie, Y., Turlea, G., Zinnbauer, D. & Centeno, C. (2006). *Revisiting eInclusion: From vision to action*. Sevilla: European Commission, Joint Research Center (JRC), Institute for Prospective Technological Studies (IPTS).
- Bleumers, L., All, A., Mariën, I., Schurmans, D., Van Looy, J., Jacobs, A., Willeart, K. & De Grove, F. (2012). Final Report for the State of Play of Digital Games for Empowerment and Inclusion Opportunities and Challenges. In: Stewart, J. (red.). *Technical Note commissioned by IPTS-JRC (European Commission) and prepared by iMinds-Digital Society as part of the Digital Games for Empowerment and Inclusion (DGEI) Project*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Brandtzaeg, P.B., Heim, J. & Karahasanovic, A. (2010). Understanding the new digital divide: A typology of Internet users in Europe. In: *International Journal of Human-Computer Studies*, 69 (2011), 123-138.
- Brotcorne, P., Mertens, L. & Valenduc, G. (2009). *Offline jongeren en de digitale kloof. Over het risico op ongelijkheden bij 'digital natives'*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie, Fondation Travail-Université (FTU), Centre de Recherche Travail & Technology.
- Brotcorne, P., Damhuis, L., Lauren, V., Valenduc, G. & Vendramin, P. (2010). *La fracture numérique au second degré*. Namen: Fondation Travail-Université ASBL.
- Capgemini Consulting (2012). *Evaluating the work of the UK Digital Champion and Race Online 2012. An independent review by Capgemini Consulting*. Geraadpleegd op 25 maart 2013 via <http://ukdigitalchampionmodel.com/wp-content/uploads/2012/04/Evaluation-of-UK-Digital-Champion-and-Race-Online-2012-vFINAL.pdf>.
- Communities and Local Government (2008). *An analysis of international digital inclusion strategies: Why develop a digital inclusion strategy and what should be the focus?*. London: Tech4i2, Department for Communities and Local Government.
- De Boyser, K. & Vranken, J. (2008). *Naar een doelmatigere armoedebestrijding: een verkenning van de paden naar een meer planmatig en evidence-based armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen*. Onderzoeksrapport in opdracht van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Vlaamse Overheid.
- Dekkers, G.J. & Kegels, C. (2003). *Informatie- en communicatietechnologieën in België: analyse van de economische en sociale impact*. Mechelen: Kluwer Uitgevers.
- De Marez, L. & Schuurman, D. (2010). *Digimeter: Mediatechnologie & ICT-gebruik in Vlaanderen. Wave 3*. Geraadpleegd op 7 juli 2013 via http://www.digimeter.be/files/digimeter_wave_3_samenvatting.pdf.

- De Moor, S., Schuurman, D. & De Marez, L. (2012). *Digimeter: mediatechnologie & ICT-gebruik in Vlaanderen. Wave 5*. Geraadpleegd op 7 juli 2013 via <http://www.digimeter.be/files/samenvatting-report5.pdf>.
- de Zuniga, H.G., Jung, N. & Valenzuela, S. (2012). Social Media Use for News and Individuals' Social Capital, Civic Engagement and Political Participation. In: *Journal of Computer-Mediated Communication*, 17 (3), 319-336.
- Diaz, A., Rissola, G., Rogai, A., Rastrelli, M., Graziano, I., Agullo, A., Pareja, V., Aguilera, P., Ghaye, T., Pelka, B., Kaletka, C., Szczesniak, M. & Panov, A. (2012). *Escouts Final Publication. Intergenerational learning circle for community service*. eScouts Partnership.
- Dierckx, D., Oosterlynck, S., Coene, J. & Van Haarlem, A. (2012). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2012*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Donat, E., Brandtweiner, R. & Kerschbaum, J. (2009). Attitudes and the digital divide: Attitude measurement as instrument to predict internet usage. In: *Informing Science: The International Journal of an Emerging Transdiscipline*, 12 (1), 37-56.
- eScouts (2013). *eScouts – Methodology. eScouts Project*. Geraadpleegd op 5 maart 2013 via <http://escouts.eu/escouts-implementation-and-results/>.
- Equal (z.j.). *Practical examples: adaptability. Building websites with a social dimension*. Geraadpleegd op 18 maart 2013 via http://ec.europa.eu/employment_social/equal/practical-examples/adapt-07-nl-myport_en.cfm.
- European Commission & The Council of the European Union (2004). *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*. Geraadpleegd op 3 juli 2013 via http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf.
- Federale Overheidsdienst (FOD) Economie, K.M.O, Middenstand en Energie (2013). *Barometer van de informatiemaatschappij 2013*. Geraadpleegd op 10 juli 2013 via http://economie.fgov.be/nl/binaries/0275-13-01-barometer_2013_tcm325-226083.pdf.
- Federale Overheidsdienst (FOD) Economie, K.M.O, Middenstand en Energie (2012). *Barometer van de informatiemaatschappij 2012*. Geraadpleegd op 10 juli 2013 via http://economie.fgov.be/nl/binaries/Barometer_informatiemaatschappij_2012_tcm325-205395.pdf.
- Gilbert, M. (2010). Theorizing digital and urban inequalities. In: *Information, Communication and Society*, 13 (7), 1000-1018.
- Gordon, D., Levitas, R., Pantazis, C., Patsios, D., Payne, S., Townsend, P., Adelman, L., Ashworth, K., Middleton, S., Bradshaw, J. & Williams, J. (2000). *Poverty and social exclusion in Britain*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Graffiti Jeugdendienst vzw, Jeugdwerknets vzw & MICT-IBBT/UGent (2012). *Apestaartjaren 4 (Rep.)*. Geraadpleegd op 7 juli 2013 via http://www.apestaartjaren.be/sites/default/files/onderzoeksrapport_apestaartjaren_4.pdf.
- Haché, A. & Cullen, J. (2010). *ICT and Youth at Risk: How ICT-driven initiatives can contribute to their socio-economic inclusion and how to measure it*. Sevilla: European Commission, Joint Research Center (JRC), Institute for Prospective Technological Studies (IPTS).
- Hanafizadeh, M.R., Saghaei, A. & Hanafizadeh, P. (2009). An index for cross-country analysis of ICT infrastructure and access. In: *Telecommunications Policy*, 33 (7), 385-405.
- Hargittai, E. (2010). Digital Na(t)ives? Variation in Internet skills and uses among members of the 'Net Generation'. In: *Sociological Inquiry*, 80 (1), 92-113.
- Helsper, E.J. (2008). *Digital inclusion: An analysis of social disadvantage and the information society*. London: Department for Communities and Local Government.
- Helsper, E.J. (2012). A corresponding fields model for the links between social and digital exclusion. In: *Communication Theory*, 22 (4), 403-426.
- Helsper, E. & Enyon, R. (2010). Digital natives: where is the evidence? In: *British Educational Research Journal*, 36 (3), 503-520.

- Ibanez, F. (2010). *Replay Project: A Gaming Platform for Social Integration*. ePractice Replay Project. Geraadpleegd op 5 april 2013 via <http://www.epractice.eu/en/cases/replay>.
- Kahne, J., Lee, N.Y. & Feezell, T.J. (2011). Digital media literacy education and online civic and political participation. In: *International Journal of Communication*, 6 (2012), 1-24.
- Kaplan, D. (2005). *e-Inclusion: New challenges and policy recommendations*. eEurope Advisory Group.
- Kluzer, S. & Rissola, G. (2009). E-inclusion policies and initiatives in support of employability of migrants and ethnic minorities in Europe. In: *Information Technologies and International Development*, 5 (2), 67-76.
- Koning Boudewijnstichting (KBS) (2013). *Kinderarmoede: kleine kinderen, grote kansen*. Geraadpleegd op 10 juli 2013 via http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/2012-KBS-FRB/05_Pictures,_documents_and_external_sites/09_Publications/06-Zoom-FRB-KinderArmoede.pdf.
- Lemal, M., Wellens, S. & Goubin, E. (2012). *Is Digitaal het nieuwe normaal? Een onderzoek bij kansengroepen naar hun gebruik van internet en sociale media voor arbeidsbemiddeling*. Memori, Mechelen.
- Lenhart, A., Kahne, J., Middaugh, E., Rankin Macgill, A., Evans, C. & Vitak, J. (2008). *Teens, video games, and civics*. Pew Internet & American Life Project, Washington DC. Geraadpleegd op 12 februari 2013 via <http://www.pewinternet.org/Reports/2008/Teens-Video-Games-and-Civics/01-Summary-of-Findings.aspx>.
- Lewin, D., Adshead, S., Glennon, B., Williamson, B., Moore, T., Damodaran, L. & Hansell, P. (2010). *Assisted living technologies for older and disabled people in 2030*. London: Plum Consulting.
- Livingstone, S. & Helsper, E. (2007). Gradations in Digital Inclusion: Children, Young People and the Digital Divide. In: *New Media & Society*, 9 (4), 671-696.
- Maccoby, E.F. (2007). Historical overview of socialization research and theory. In: Crusec, J.D. & Hastings, P.D. (red.). *Handbook of socialization theory and research*. New York: Guilford Press.
- Mariën, I., Van Audenhove, L., Vleugels, C., Bannier, S. & Pierson, (2010). *De digitale kloof van de tweede graad in Vlaanderen*. Brussel: Instituut voor Samenleving en Technologie (IST).
- Mariën, I. & Vleugels, C. (2011). Van digitale kloof naar digitale inclusie: naar een duurzame ondersteuning van e-inclusie initiatieven in Vlaanderen. In: *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 39 (4), 104-119.
- Mariën, I. & Van Audenhove, L. (2011). Mediageletterdheid en digitale vaardigheden: naar een multidimensioneel model van digitale exclusie. In: Moreas, M.-A. & Pickery, J. (red.). *Mediageletterdheid in een digitale wereld*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Mariën, I. & Van Audenhove, L. (2012). *Meetbaarheid van digitale inclusie*. Onderzoeksrapport in opdracht van Digipolis en Stad Gent.
- Michiels, K., Nulens, G. & Beyl, J. (2007). *viWTA Dossier nr. 11. Web 2.0. De nieuwe sociale ruimte?*. Brussel: Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek (viWTA), Vlaams Parlement.
- Mitchell, A. & Shillington, R. (2002). *Poverty, inequality and social inclusion*. Toronto, Canada: The Laidlaw Foundation.
- Moreas, M.-A. (2009). *ICT in Vlaanderen, internationaal vergeleken*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Mulder, A.W. (2013). Web in de Wijk: stand van zaken, opportuniteiten en uitdagingen. Interview afgenomen op 8 april 2013.
- Noppe, J., Vanderleyden, L. & Callens, M. (red.) (2011). *De sociale staat van Vlaanderen 2011*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Notley, T.M. & Foth, M. (2008). *Extending Australia's digital divide policy: an examination of the value of social inclusion and social capital policy frameworks*. Australian Government Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs.

- Pauwels, G. & Pickery, J. (2007). *Wie participeert niet? Ongelijke deelname aan het maatschappelijke leven in verschillende domeinen*. SVR-Rapport 2007/5. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Percy-Smith, J. (2000). Introduction: The contours of social exclusion. In: Percy-Smith, J. (red.). *Policy Response to Social Exclusion: Toward Inclusion?*. Buckingham: Open University Press.
- Playfoot, J. (2008). *Report on activities on exercises for improving decision making and socialization skills*. RePlay-project.
- Playfoot, J. (2010). *Final Report on Socio-Organizational, and Ethical Impacts*. Geraadpleegd op 28 maart 2013 via http://www.replayproject.eu/media/D4.3_Replay.pdf.
- RePlay (2012). *Project rePlay: Gaming Technology Platform for Social Reintegration of Marginalised Youth*. Geraadpleegd op 5 april 2013 via http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=10143230.
- Rheingold, H. (2008). Using participatory media and public voice to encourage civic engagement. In: W.L. Bennett (red.). *Civic life online: Learning how digital media can engage youth*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Schuurman, D., Veeckman, C., De Moor, S. & De Marez, L. (2011). Digimeter: mediatechnologie en ICT-gebruik in Vlaanderen. Wave 4. Geraadpleegd op 10 juli 2013 via <http://www.digimeter.be/files/digimeter-wave4-NL.pdf>.
- Schurmans, D. & Mariën, I. (2013) *Naar gebruikersprofielen van kwetsbare jongeren: over digitale media, sociale context en digitale ongelijkheden*. Onderzoeksrapport in opdracht van Mediawijs.be, het Vlaams Kenniscentrum voor Mediawijsheid, Speerpuntproject 1: Toolkit Mediawijsheid: methodieken en goede praktijken in samenwerking met Maks vzw.
- Selwyn, N. (2003). Apart from technology: Understanding people's non-use of information and communication technologies in everyday life. In: *Technology in Society*, 25 (1), 99-116.
- Selwyn, N., Gorard, S. & Furlong, J. (2005). Whose internet is it anyway? Exploring adults' (non) use of the internet in everyday life. In: *European Journal of Communication*, 20 (1), 5-26.
- Sinclair, S. & Bramley, G. (2010). Beyond virtual inclusion. Communications inclusion and digital divisions. In: *Social Policy & Society*, 10 (1), 1-11.
- Sinclair, S., Bramley, G., Dobbie, L. & Gillespie, M. (2007). *Social inclusion and communications: A review of the literature*. London: Office of Communications publication.
- Steyaert, J. & Gould, N. (2009). Social work and the changing face of the digital divide. In: *British Journal of Social Work*, 39 (4), 740-753.
- Steyn, J. & Johanson, G. (2011). *ICTs and sustainable solutions for the digital divide: Theory and Perspectives*. Hershey: Information Science Reference, IGI Global.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR) (2013a). *De Vlaamse Armoedemonitor 2013*. Geraadpleegd op 18 april 2013 via <http://www4.vlaanderen.be/sites/svr/Pages/2013-04-16-armoedemonitor2013.aspx>.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR) (2013b). *VRIND 2013. Vlaamse Regionale Indicatoren*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR) (2013c). *Cijfers over ICT*. Geraadpleegd op 20 oktober 2013 via <http://www4.vlaanderen.be/sites/svr/Cijfers/Pages/Excel.aspx>.
- Thie, J. (2008). *Schermerzorg. Zorg op afstand via camera en beeldscherm. Publicatie in de reeks 'Zicht op zorg en technologie'*. Den Haag: LEMMA.
- van Dijk, L., De Haan, J. & Rijken, S. (2000). *Digitalisering van de leefwereld: een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Dijk, J.A. (2005). *The deepening divide. Inequality in the information society*. Londen/New Delhi: Thousand Oaks/Sage.
- van Deursen, A.J. (2010). *Internet Skills: vital assets in an information society*. Enschede: University of Twente.

- van Deursen, A.J. & van Dijk (2010). *Tendrapport Computer- en internetgebruik 2010. Een Nederlands en Europees perspectief*. Enschede: Universiteit Twente.
- van Deursen, A.J. & van Dijk (2012). *Tendrapport Internetgebruik 2012: een Nederlands en Europees perspectief*. Enschede: University of Twente.
- Vincente, M.R. & López, A.J. (2010). A Multidimensional Analysis of the Disability Digital Divide: Some Evidence for Internet Use. In: *The Information Society*, 26 (1), 48-64.
- Vinson, M. (2009). *Social inclusion. The origins, meaning, definition, and economic implications of the concept social inclusion/exclusion*. Australian Department of Education, Employment and Workplace Relations.
- Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (2006). *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2006*. Leuven: Acco.
- Warren, M. (2007). The digital vicious cycle: Links between social disadvantage and digital exclusion in rural areas. In: *Telecommunications Policy*, 31 (6), 374-388.
- Web in de Wijk (2012). *Web in de Wijk*. Geraadpleegd op 18 maart 2013 via <http://www.webin-dewijk.nl/portaal>.
- Williams, D. (2006). Groups and Goblins: The social and civic impact of an online game. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 50 (4), 651-670.
- Witte, J.C. & Mannon, S.E. (2010). *The internet and social inequalities*. New York/London: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Wright, D. & Wadhwa, K. (2010). Mainstreaming the e-excluded in Europe: Strategies, good practices and some ethical issues. In: *Ethics Information Technology*, 12 (2), 139-156.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht Quickscans (zie volgende pagina)

Bijlage 2: Deelnemerslijst brainstormsessies

Brainstormsessie 16/4/2013

- Hugo Callens – Socius
- Jo Van Hecke – Tonuso vzw
- Sara Van Damme – Digipolis Gent
- Tom Vandries - KHLimburg

Brainstormsessie 25/4/2013

- Erwin Geeraerts – VDAB
- Dirk Pauwels – BICC, Thomas More Mechelen
- Dieter Van de Putte – de Wakkere Burger
- Marijke Lemal – Memori, Thomas More Mechelen

Aanvullend materiaal

- Brainstorm met Vlaamse Ouderenraad, 3/5/2013
- Input via e-mail vanuit Seniorennet

Land	Everybody Online	Recup PC	Web in de Wijk	Incluso	UMSIC	EU4ALL	
	UK	BE	NL	BE	FI	ES	
Jaar van implementatie	'07-'10	'12-'13	'01-	'08-'10	'08-'11	'06-'10	
Follow-up initiatieven (voortzetting)			IP			✓	
Doelgroep(en)	Etnische minderheden & immigranten		✓		✓		
	Mensen met een beperking		✓	✓		✓	
	Ouderen		✓	✓		✓	
	Mensen in armoede			✓			
	Werklozen			✓			
	Jongeren (met risico op uitsluiting)			✓	✓	✓	
	Vrouwen			✓			
	Mensen met leerproblemen		✓	✓		✓	
Digitale doelstelling(en)	Op basis van locatie (landelijk, arme stedelijke gebieden)		✓				
	Gedeelde toegang		✓	✓	✓	✓	
	Toegang thuis			✓	✓	✓	
	Computergeletterdheid		✓	✓	✓	✓	
	Internetgeletterdheid		✓	✓	✓	✓	
	Communicatie/netwerken			✓	✓	✓	
	Informatie/zoeken			✓			
	Entertainment				✓	✓	
	Content productie			✓	✓	✓	
	Financiële steun (financiering, belastingvermindering)						
Maatschappelijke doelstelling(en)	Technische ondersteuning			✓	✓		
	Sociale inclusie in het algemeen			✓	✓	✓	
	Econ.	EM = tewerkstelling		✓			✓
		EM = educatie				✓	✓
		EM = online bankieren				✓	✓
		EM = online consumeren					
	Cult.	CM = integratie			✓	✓	✓
		CM = taalvaardigheid				✓	
	Soc.	SM = comm. autoriteiten				✓	
		SM = comm. andere instellingen					
		SM = sociaal netwerk			✓	✓	✓
	Burg.	PBM = stemmen			✓		
		PBM = betrokkenheid in de lokale gemeenschap			✓		
		PBM = vrijwilligerswerk			✓		
	Pers.	PM = gezondheid					
PM = huisvesting							
PM = zelfbeeld/zelfvertrouwen			✓		✓		
PM = algemeen welzijn			✓		✓		
PM = mobiliteit							
Directe effecten		✓	✓		✓	✓	
Indirecte effecten				✓	✓	✓	

		Everybody Online	Recup PC	Web in de Wijk	Incluso	UMSIC	EU4ALL	
Land		UK	BE	NL	BE	FI	ES	
Jaar van implementatie		'07-'10	'12-'13	'01-	'08-'10	'08-'11	'06-'10	
Deelname	Voorop- gesteld	< 20 I/H	✓	?		?		
		20-100 I/H			?	?		
		101-1000 I/H			?	✓	?	✓
		> 1000 I/H	✓		?		?	
	Werkelijk	WD < 20 I/H	?	✓			?	
		WD = 20-100 I/H	?				?	
		WD = 101-1000 I/H	?				?	
		WD > 1000 I/H	?		✓	✓	?	✓
Implementatie	Lokaal		✓	✓	✓		✓	
	Regionaal	✓			✓		✓	
	Nationaal			✓			✓	
	Internationaal (EU/pan-EU)							
Partners	Non-profit	✓	✓		✓		✓	
	Sociaal			✓	✓	✓	✓	
	Academisch				✓	✓	✓	
	Overheid	✓	✓					
	Commercieel	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Vrijwilligers	✓		✓				
Evaluatie	Kwantitatief		✓		✓	✓	✓	
	Kwalitatief	?	✓	✓	✓	✓	✓	
Resultaten	Toename digitale participatie		✓		✓		✓	
	Toename sociale participatie		✓	✓	✓	✓		
	Toename bewustzijn	✓			✓		✓	
	Meer sociaal contact		✓	✓	✓	✓		
	Tewerkstelling	✓						
	Return on investment	✓						
	Infrastructuur							
	Toename opleiding/onderzoek				✓		✓	
Uitdagingen	Comm. met partners	?	✓	?				
	≠ levels ICT-geletterdheid	?	✓	?	✓			
	Technisch	?		?		✓	✓	
	Steun/financiering	?		?				
	Managen reputatie	?		?				

Legende:

Blanco = niet van toepassing voor de organisatie

✓ = wel van toepassing voor de organisatie

NA = gegevens niet aanwezig

EM = economische middelen

CM = culturele middelen

SM = sociale middelen

PBM = politieke en burgerlijke middelen

PM = persoonlijke middelen

I/H = individu/huishouden

WD = werkelijke deelname

Making newcomers' competencies visible in Skane	rePlay	Puzzled by Policy	ELDYVAN	VI	Rails Girls	Latvia@World	Elpida	Unlimited Potential	PCRS Lighthouse Keepers	Media4Me	Digital Champions	Conecta Now	Bordergames	eScouts	Swansea arrivals
SE '04-'06	ES '08-'10	IE '10-'10	IT '09-'12	NL '00-'07	FI '10-'10	LV '05-'07	CZ '03-'13	US '03-'03	PL '10-'10	NL '08-'08	UK '09-'12	ES '01-'01	ES '05-'06	ES '10-'12	UK '07-'10
?				?			?					?			
?				?	✓		?					?			
?	✓		?	?			?					?		✓	✓
?		✓		?		✓	?	✓	✓		✓	?			
		NA													
		NA													
		NA												✓	✓
✓	✓	NA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓			
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
✓			✓	✓		✓		✓				✓			
		✓					✓				✓				
	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	✓														
	✓	✓		✓				✓							
	✓	✓		✓				✓							
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	?		✓	?	✓	✓
?	✓	✓			✓					?	✓	✓	?	✓	✓
			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
		✓		✓	✓				✓	✓	✓			✓	
							✓	✓				✓	✓		
✓						✓		✓							✓
	✓														
					✓	✓		✓		✓	✓			✓	
		✓									✓				
?		?	?	?	✓		?	?	?	✓	✓		✓		
?		?	?	?		✓	?	?	?					✓	✓
?	✓	?	?	?		✓		?	?			✓			
?		?	?	?			?	?	?			✓			
?		?	?	?			?	?	?		✓				

De aanpak van verkeersleefbaarheid in Vlaanderen

Dominique Gillis*, Luc Dekoninck, Thomas Verbeek,
Dick Botteldooren, Frank Witlox & Dirk Lauwers

Inleiding

In het Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen (2001) vormt het verhogen van de verkeersleefbaarheid 1 van de 5 strategische doelstellingen. De term ‘verkeersleefbaarheid’ wordt daarbij gebruikt om aan te geven dat de druk van het verkeer op de omgeving, het kwaliteitsvol functioneren van de mens in zijn directe omgeving niet in de weg mag staan. Het merendeel van de menselijke activiteiten is uiteraard niet mogelijk zonder het verplaatsen van personen of goederen. Verkeer is dus een noodzaak. Maar het zorgt ook voor druk op de leefomgeving. De uitdaging bestaat erin om een duurzaam evenwicht te vinden tussen de 2.

De druk van het verkeer op de leefomgeving kan uiteenlopende vormen aannemen. In het Mobiliteitsplan Vlaanderen worden volgende aspecten vermeld met een negatieve impact op de verkeersleefbaarheid: luchtverontreiniging, geluidshinder, trillingen, geurhinder, barrièrewerking door wegen, ruimtegebruik en verstoring van landschappen en erfgoed. Ook verkeersonveiligheid is een belangrijk gevolg van de druk van verkeer op de leefomgeving.

Net omdat verkeersleefbaarheid een breed begrip is, kan het onmogelijk geheel behandeld worden in deze editie van de Sociale Staat van Vlaanderen. Daarom zal in deze bijdrage vooral ingegaan worden op de 2 vormen van verkeersdruk die het zwaarst doorwegen in de objectieve en subjectieve beoordeling van verkeersleefbaarheid: luchtverontreiniging en geluidshinder.

In deze bijdrage wordt, na een algemene afbakening van het begrip ‘verkeersleefbaarheid’, ingegaan op de huidige en toekomstige stand van zaken van de verkeersleefbaarheid in Vlaanderen, waarbij ook aandacht wordt besteed aan sociale verschillen op dit vlak. Vervolgens wordt de blik verruimd naar de omliggende regio’s voor een vergelijking met de situatie daar en de maatregelen die er worden genomen. De bijdrage sluit af met een aantal beleidsaanbevelingen.

* Email: dominique.gillis@ugent.be. Alle auteurs zijn verbonden aan de onderzoeksgroep Instituut voor Duurzame Mobiliteit (IDM), Universiteit Gent.

1. Wat is verkeersleefbaarheid?

De mens heeft behoefte om deel te nemen aan allerlei sociale, economische en culturele activiteiten. Omdat deze activiteiten gespreid zijn in de ruimte ontstaat de behoefte aan verplaatsingen: naar het werk, naar de winkel, naar school, naar huis. Als gevolg hiervan ontstaat verkeer: het geheel van mensen dat op weg is naar een bepaalde bestemming.

In de loop der tijden heeft dit verkeer een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt. Waar die verplaatsingen aanvankelijk grotendeels te voet gebeurden, groeiden gaandeweg de mogelijkheden met de opkomst van paard, koets, boot, trein, fiets, auto en vliegtuig. Deze ontwikkelingen hadden een impact op vele aspecten van het verkeer: gaandeweg namen immers ook het comfort, de snelheid en het bereik van verplaatsingen toe. Die factoren hebben belangrijke gevolgen gehad voor het verplaatsingsgedrag: binnen eenzelfde tijdsbestek konden immers veel grotere afstanden overbrugd worden en werden steeds meer bestemmingen bereikbaar. Als resultaat hiervan gingen steeds meer mensen zich steeds vaker verplaatsen over steeds toenemende afstanden. Dit alles heeft geresulteerd in een explosieve groei van het verkeer (Boussauw e.a., 2009).

Deze verkeersontwikkeling biedt heel wat nieuwe mogelijkheden omdat afstandsbeperkingen sterk worden afgebouwd, maar hiertegenover staan ook enkele negatieve effecten. Iedere vervoerswijze heeft immers een zekere impact op de omgeving. Aan het eind van de 19^{de} eeuw zorgden de massale aantallen paarden die werden ingezet voor (openbaar) vervoer en transport, voor een zodanige mestproductie dat steden als Londen en New York kreunden onder geur- en gezondheidsproblemen. Volgens voorspellingen uit die periode zou de stad Londen in 50 jaar tijd bedolven worden onder een laag van 3 meter paardenmest ten gevolge van de massale groei van het transport per paard (Morris, 2007). De vrees bleek ongegrond omdat het paard verdrongen werd door nieuwe vervoermiddelen: de elektrische tram en later de auto. Intussen is echter duidelijk geworden dat ook de auto een zodanige impact heeft op zijn omgeving dat bepaalde grenzen overschreden worden.

Die grenzen werden duidelijk in de loop van de jaren 1970. Tot dan had verkeersplanning immers sterk in het teken gestaan van 'autobereikbaarheid': mensen moesten met hun wagen snel en comfortabel ter bestemming kunnen geraken. De groeiende autogerichtheid en stijgende verkeersintensiteiten veroorzaakten echter steeds meer conflicten tussen het autoverkeer en de omliggende functies: omwonenden, zachte weggebruikers of spelende kinderen kregen meer en meer te maken met de nadelige effecten van het autoverkeer.

Dit alles leidde uiteindelijk tot een tegenbeweging: tegenover 'bereikbaarheid' kwam 'verkeersleefbaarheid' te staan. Dat houdt in dat bereikbaarheid gegarandeerd moet worden binnen bepaalde randvoorwaarden, die worden opgelegd door de omliggende functies. Pas wanneer de verkeersfunctie in balans is met de draagkracht van de omgeving, is sprake van een verkeersleefbaar systeem.

2. Verkeersleefbaarheid in Vlaanderen

2.1. Verkeersleefbaarheid binnen het Vlaamse mobiliteitsbeleid

Hoewel de term verkeersleefbaarheid gemeengoed is in het Vlaamse mobiliteitsbeleid, blijft het een vaag en veelomvattend begrip. In het Vlaamse Mobiliteitsdecreet (Vlaamse overheid, 2009) legt de Vlaamse overheid de doelstellingen vast voor het mobiliteitsbeleid in Vlaanderen. Die komen overeen met de doelstellingen zoals ze eerder werden geformuleerd in het Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001). Artikel 4 van het Mobiliteitsdecreet stelt als 4de doelstelling voorop: ‘De verkeersleefbaarheid verhogen, onafhankelijk van de ontwikkeling van de mobiliteitsintensiteit’.

Een duidelijke omschrijving van het begrip verkeersleefbaarheid is in het Mobiliteitsdecreet echter niet opgenomen. In het Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen werd de term verkeersleefbaarheid gebruikt om aan te geven dat de druk van het verkeer op de omgeving het kwaliteitsvol functioneren van de mens in zijn directe omgeving niet in de weg staat (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001).

In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van 1997 (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2011, 465) werd verkeersleefbaarheid omschreven als de mate waarin *‘het ruimtebeslag en de barrièrewerking van het gemotoriseerd verkeer en de geluidshinder nog aanvaardbaar zijn voor de overige activiteiten en vormen van verkeer, voor de kwaliteit van het openbaar domein en voor het stads- en landschapsbeeld. Hierdoor beoogt men meer veiligheid en minder hinder.’*

De omschrijvingen geven aan dat de term verkeersleefbaarheid niet eenduidig bepaald is en dat naargelang de interpretatie een ruimere, dan wel engere invulling kan worden gegeven. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen hanteert een ruime definitie, waar bereikbaarheid, verkeersveiligheid en verkeershinder als onderdelen van de verkeersleefbaarheid worden beschouwd. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen en het Vlaamse Mobiliteitsdecreet daarentegen beschouwen bereikbaarheid en verkeersveiligheid als afzonderlijke doelstellingen, die naast het garanderen van verkeersleefbaarheid komen te staan.

Hoe dan ook geven de definities aan dat het verkeer uiteenlopende effecten uitoefent op zijn omgeving en dat verkeersleefbaarheid te maken heeft met het vinden van een evenwicht tussen de lusten (goede bereikbaarheid) en lasten van het verkeer. Op basis van de verzamelde literatuur kunnen volgende deelaspecten van verkeersleefbaarheid genoemd worden (Dekoninck e.a., 2010; Asperges, 1998):

- hinder en gezondheidseffecten ten gevolge van verkeersgeluid;
- hinder en gezondheidseffecten ten gevolge van verkeersemissies;
- trillingen ten gevolge van verkeer;
- barrièrewerking;
- oversteekbaarheid;
- ruimtebeslag door verkeer(sinfrastructuur);

- verkeersveiligheid;
- kwaliteit van de openbare ruimte, verblijfskwaliteit.

Allereerst moet benadrukt worden dat verkeer een noodzaak is voor deelname aan sociale, economische, culturele activiteiten en bijgevolg ook een positieve impact heeft, uitgedrukt in termen van bereikbaarheid. Zoals hoger aangegeven, bestaat verkeersleefbaarheid er in essentie in een evenwicht te vinden tussen baten (bereikbaarheid) en kosten (omgevingshinder) van het verkeer. Op het vlak van bereikbaarheid is een begripsverschuiving merkbaar van ‘algemene’ bereikbaarheid naar ‘gedifferentieerde’ bereikbaarheid. Waar bereikbaarheid voorheen sterk gelinkt werd aan het ontbreken van verkeerscongestie, verschuift de focus meer en meer naar het ‘bereik’ in de zin van verplaatsingsmogelijkheden: welke voorzieningen kunnen worden bereikt om aan bepaalde activiteiten deel te nemen of aan bepaalde behoeften te voldoen? Daardoor verschuiven de beleidsprioriteiten: de eerste prioriteit is niet langer het oplossen van verkeersknelpunten (beperken van rijtijden, verliestijden), maar wel het invullen van verplaatsingsbehoeften. Die behoeften kunnen bovendien variëren naargelang de doelgroep (CROW, 2009). De basisprincipes hebben in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen aanleiding gegeven tot het principe van de ‘gedifferentieerde bereikbaarheid’: niet elke locatie is ten allen tijde via alle modi optimaal bereikbaar. De behoefte aan bereikbaarheid kan verschillen naargelang de ligging en het type van een functie, naargelang het tijdstip of naargelang de vervoersmodus.

De meest algemene omgevingsimpact van verkeer is te omschrijven als verkeersdruk- te. De aanwezigheid van verkeer verstoort de belevingskwaliteit van de omgeving. Dit is deels te verklaren door geluidsverstoring, visuele verstoring of ruimtebeslag, maar evenzeer door de aanwezigheid van het verkeer op zich. Onderzoek op basis van de SLO-enquête (Botteldooren e.a., 2008) geeft aan dat de eisen om te spreken van een autoluwe woonomgeving erg hoog liggen en bevestigt nog steeds de vergelijkbare bevindingen die al geobserveerd werden door Buchanan (1963).

Bij verdere verkeerstoename leidt de verkeersdruk te tot verregaande problemen rond oversteekbaarheid. Hoge verkeersintensiteiten, zeker indien die samengaan met brede verkeersinfrastructuur, leiden ertoe dat het vooral voor voetgangers moeilijk wordt om de weg op een veilige manier te dwarsen.

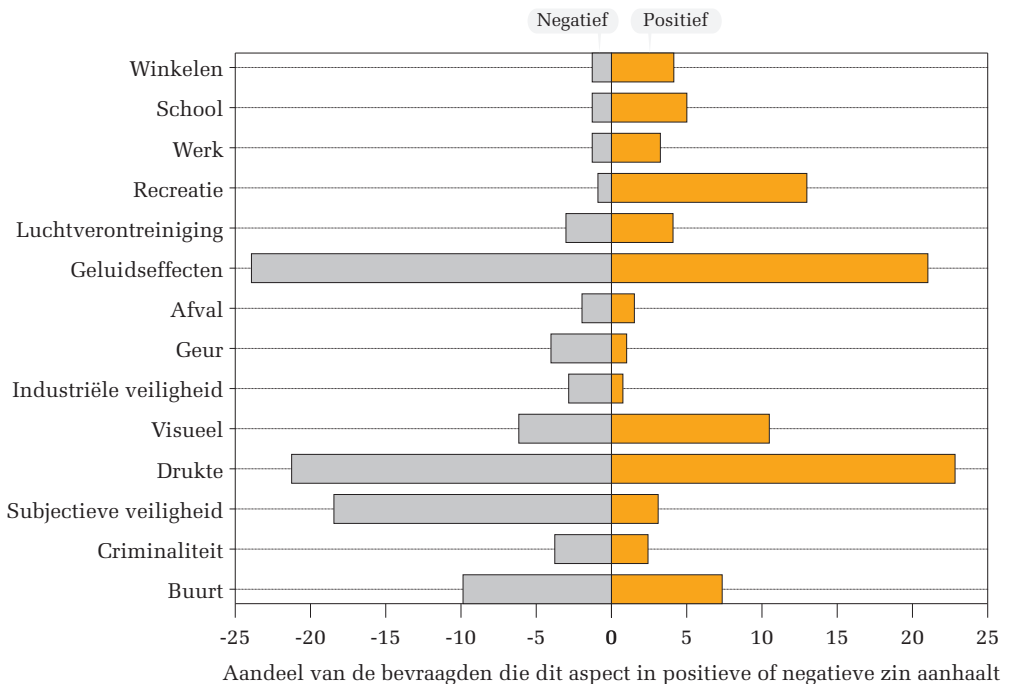
Het probleem van ‘oversteekbaarheid’ gaat overigens verder dan enkel het fysiek oversteken van de weg. Appleyard (1981) toonde al dat de verkeersdruk te ook een impact heeft op de sociale interactie in een buurt. In straten met hogere verkeersintensiteiten blijken er immers minder sociale contacten te bestaan tussen de bewoners en dit in het bijzonder tussen de bewoners aan weerszijden van de straat. De weg veroorzaakt naast fysieke dus ook sociale barrièrewerking.

Verkeer is ook een belangrijke oorzaak van onveiligheid en onveiligheidsgevoel. Zo was er in 2012 in Vlaanderen, ondanks een afname met bijna 14% ten opzichte van 2011, nog sprake van 370 verkeersdoden (binnen 30 dagen na het ongeval) (BIVV, 2013). Naast de objectieve verkeers(on)veiligheid die wordt uitgedrukt in termen van

waargenomen verkeersongevallen, is er echter ook een belangrijk effect van subjectieve verkeers(on)veiligheid. Zelfs wanneer dit niet blijkt uit ongevallencijfers, kan er sprake zijn van een onveiligheidsgevoel, dat het gedrag of de beleving van mensen beïnvloedt. Dit kan leiden tot het ontwijken van bepaalde locaties of vervoerswijzen. Verkeersdrukke en snelheid zijn belangrijke factoren in de subjectieve verkeersveiligheid (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2008).

Verkeersleefbaarheid omvat dus heel wat verschillende aspecten. In deze bijdrage wordt gefocust op 2 daarvan: de effecten van verkeersgeluid en van verkeersemis-sies. In diverse onderzoeksrapporten wordt de relatieve bijdrage van de verschillende deelaspecten van verkeersleefbaarheid onderzocht. Hieruit blijkt het grote belang van hinder door verkeersgeluid in de perceptie van verkeersleefbaarheid. In onderzoek binnen het Steunpunt Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) wordt aan de hand van de antwoorden uit het Schriftelijke Leefomgevingsonderzoek (SLO) nagegaan welke redenen worden aangehaald om de leefomgeving wel of niet positief te beoordelen (Dekoninck e.a., 2010). Dit resulteert in de vaststelling dat geluid de dominante component is in de perceptie van de leefomgeving (figuur 1) en dat dit zowel van toepassing is in de positieve zin als in de negatieve zin: een aangename leefomgeving staat of valt met de geluidsomgeving. Het wordt bevestigd door vergelijkbare onderzoeken (Beyst & Pauwels, 2009).

FIGUUR 1. Aandeel van de bevroagden die aspecten van de leefomgeving vermelden in een open vraag naar de redenen waarom men anderen zou aanraden om al dan niet in deze buurt te komen wonen, Vlaams Gewest, periode 2001-2008, in %

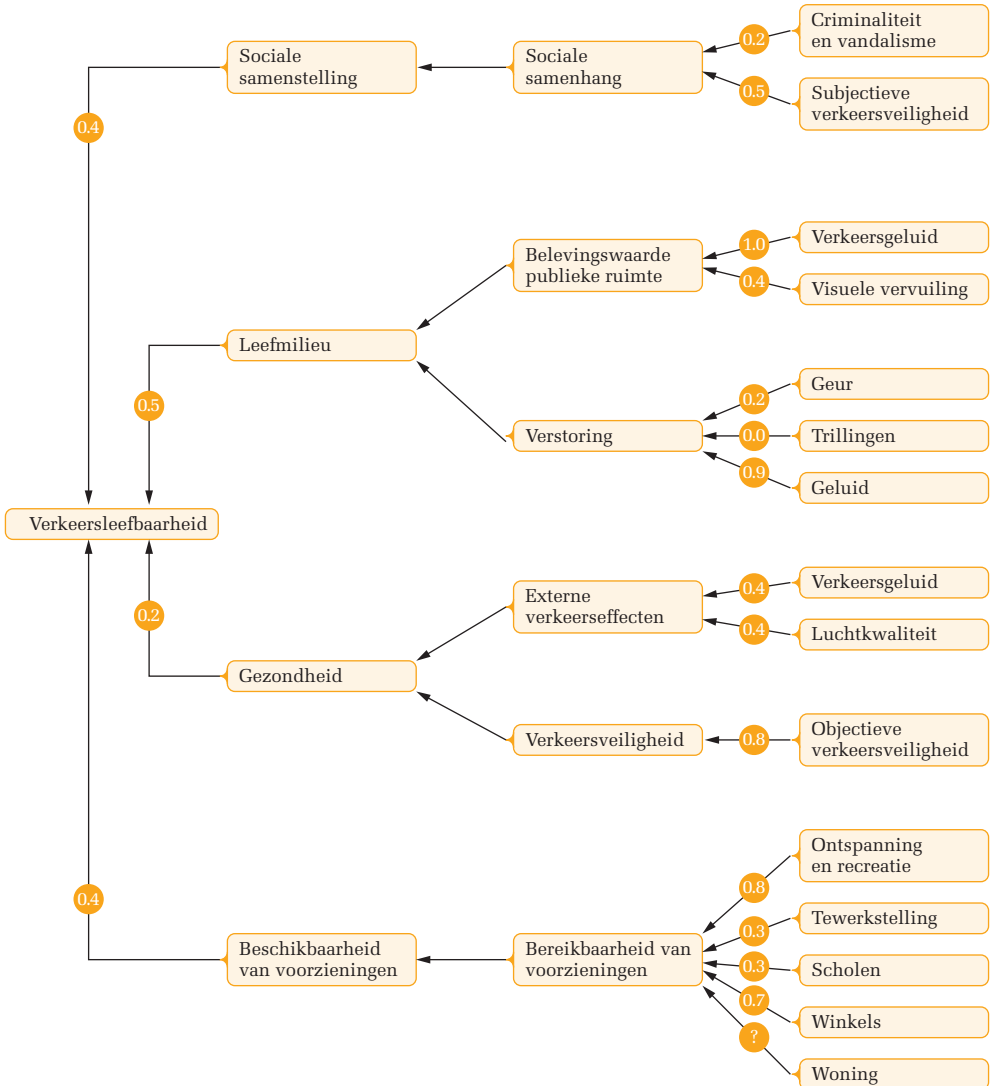


Bron: Dekoninck e.a., 2010, op basis van SLO 2001, 2004 en 2008.

In ander onderzoek van het Steunpunt MOW (Dekoninck e.a., 2010) worden de verschillende facetten van verkeersleefbaarheid gegroepeerd in 6 deelaspecten: bereikbaarheid, externe gezondheidseffecten (ten gevolge van verkeersgeluid en verkeers-emissies), verkeersveiligheid, verstoring van de leefomgeving, belevingswaarde van de publieke ruimte en sociale samenhang (barrièrewerking) (zie figuur 2). Noteer dat verkeersgeluid een dubbel effect heeft: enerzijds verstoort verkeersgeluid de kwaliteit van omliggende activiteiten ('verstoring'), anderzijds kan verkeersgeluid aanleiding geven tot stress en bijhorende gezondheidseffecten. Uit de analyse blijken de verstoring door verkeersgeluid en het gevoel van verkeersdruk de voornaamste bijdrage te leveren tot de verkeers(on)leefbaarheid. Het gevoel van verkeersdruk overlapt in de perceptie vermoedelijk met aspecten als oversteekbaarheid, onveiligheidsgevoel en verminderde belevingswaarde. Analyses op basis van de socio-economische enquête van 2001 (Vanneste e.a., 2001) bevestigen deze bevindingen. Zo blijkt ook het verstedelijkingsniveau van de woonplaats van invloed te zijn op de beoordeling van de lucht- en geluidshinder.

Hoewel gezondheidseffecten ten gevolge van luchtverontreiniging volgens deze analyse eenzelfde bijdrage hebben in de verkeersleefbaarheid als in het verkeersgeluid (zie figuur 2), heeft luchtkwaliteit een relatief lage bijdrage in de gerapporteerde tevredenheid. Dit heeft grotendeels te maken met het feit dat de gezondheidseffecten veel minder zintuiglijk waarneembaar zijn (op enige geurhinder na) en met de heel lange termijn waarover deze effecten ontstaan, waardoor ze vaak niet als risico gepercipieerd worden door de bewoners en dus ook niet in hun gerapporteerde beoordeling worden meegenomen. Objectief gezien is hun impact echter wel van groot belang. Uit het MIRA-Indicatorrapport van 2012 (VMM, 2013) blijkt fijn stof - dat voor een belangrijk deel door verkeersemissies wordt veroorzaakt - de belangrijkste pollutie te zijn (figuur 3). Fijn stof zou verantwoordelijk zijn voor drie kwart van het totaal aantal verloren gezonde levensjaren, op verre afstand gevolgd door geluid en omgevingstabaksrook. Volgens een raming van VMM en VITO (VMM & VITO, 2012) lopen de gezondheidskosten in Vlaanderen als gevolg van fijn stof op tot 5,2 miljard euro per jaar.

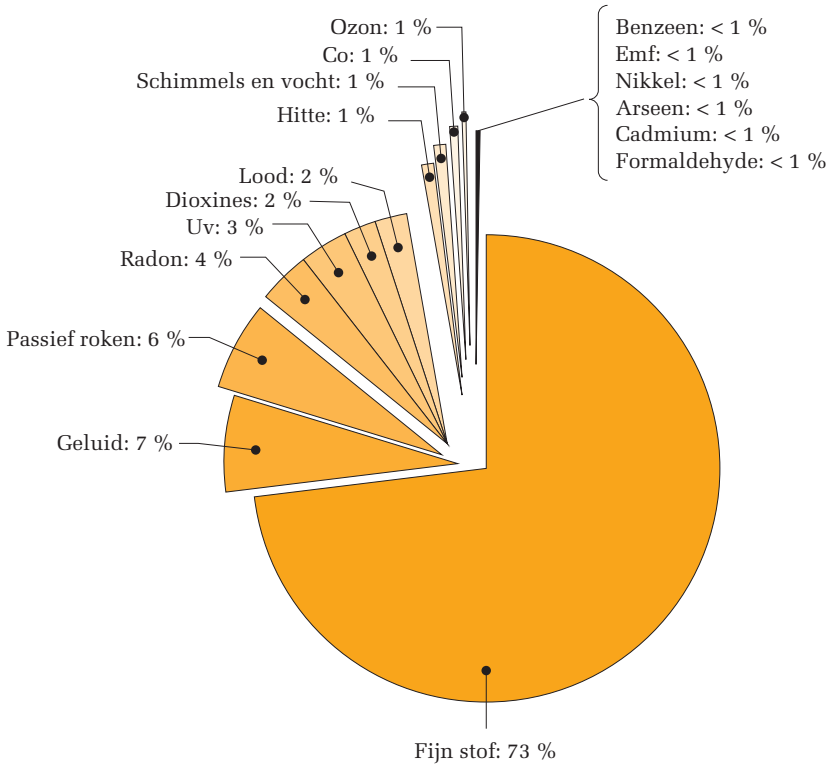
FIGUUR 2. Relatieve gewichten van de verschillende aspecten in de gepercipieerde verkeersleefbaarheid^a, Vlaams Gewest, periode 2001-2008



^a De SLO-gegevens laten niet toe om een gewicht te bepalen voor het aspect 'de bereikbaarheid van de eigen woning'.

Bron: Dekoninck e.a., 2010, op basis van SLO 2001, 2004 en 2008.

FIGUUR 3. Aandeel verloren gezonde levensjaren per milieupolluent, Vlaams Gewest, 2012, in %



Bron: VMM, 2013.

Bovenstaande cijfers geven het belang aan van verkeersgeluid en verkeersemissies in respectievelijk de subjectieve en objectieve beoordeling van verkeersleefbaarheid. Om deze reden wordt in de volgende delen van deze bijdrage vooral gefocust op dergelijke aspecten van verkeersleefbaarheid.

2.2. Verkeersgeluid

2.2.1. Algemeen

Onderzoek in opdracht van het Instituut voor Samenleving en Technologie van het Vlaams Parlement rapporteert uitvoerig over de impact van omgevingsgeluid op welzijn, leefmilieu en volksgezondheid (Bockstaal e.a., 2012). Een aantal kerngedachten met betrekking tot verkeersgeluid worden hier samengevat.

Het wetenschappelijk onderzoek rond verkeersgeluid heeft zich de voorbije decennia op verschillende onderwerpen geconcentreerd. Men kan een onderscheid maken tussen onderzoek naar de emissie van verkeersgeluid (bepaling van de geluidsproductie in functie van kenmerken van voertuigen, verkeersstroom en infrastructuur), de geluidspropagatie (ruimtelijke verspreiding van verkeersgeluid in functie van absorptie en reflectie) en gevolgen van blootstelling aan verkeersgeluid.

Voor de effecten van blootstelling aan (verkeers-)geluid worden 2 mogelijke mechanismen onderkend (van Kamp, 2010). Enerzijds kan een chronische blootstelling aan omgevingsgeluid aanleiding geven tot verstoring van activiteiten, wat kan leiden tot hinder. Die hinder kan op zijn beurt aanleiding geven tot stress en bijhorende gezondheidseffecten. Anderzijds wordt aangenomen dat omgevingsgeluid ook via een direct mechanisme aanleiding kan geven tot gezondheidseffecten, zonder noodzakelijkerwijs hinder te veroorzaken. De resulterende gezondheidsklachten betreffen vooral cardiovasculaire aandoeningen. Een specifieke vorm van verstoring door (verkeers-)geluid is slaapverstoring, wat zowel kan wijzen op effectief ontwaken tijdens de slaap als op een verminderde intensiteit van de slaap. Slaapverstoring kan zowel leiden tot hinder- als tot gezondheidsklachten.

Onderzoek toont verbanden tussen de geluidsniveaus waaraan een persoon wordt blootgesteld en de gerapporteerde hinder en gezondheidseffecten. Hierbij blijken ook persoonlijke kenmerken (leeftijd, gevoeligheid, context) en karakteristieken van de geluidsblootstelling (duur, intensiteit, spectrum, tijdsverloop, complexiteit van het geluid, ...) van belang.

De hinder door blootstelling aan verkeersgeluid in en om de woning wordt bepaald door persoonlijke kenmerken, eigenschappen van de woning en van de omgeving. De gevoeligheid van de persoon voor geluid is het persoonlijk kenmerk dat bepaalt of blootstelling aan (verkeers-)geluid ook effectief als hinder wordt ervaren. Geluidsgevoeligheid is gedeeltelijk genetisch bepaald en gedeeltelijk het gevolg van de leefsituatie. Omdat blootstelling van de gevel van de woning als blootstellingsindicator wordt gebruikt, wijzigen kenmerken van de woning zoals ouderdom van de woning – lees geluidsisolatie –, oriëntatie van de woon- en slaapkamer ten opzichte van de straat, verdieping en dergelijke, de relatie tussen blootstelling en hinder. De voornaamste omgevingskenmerken zijn uiteraard de geluidsniveaus of gerelateerde parameters zoals de verkeersintensiteiten overdag en tijdens de nacht, maar ook de visuele en andere niet-geluidsgerelateerde kwaliteiten van de omgeving kunnen de ervaring beïnvloeden. De hinder ten gevolge van verkeersgeluid wordt klassiek uitgedrukt aan de hand van dosis-effectrelaties, die het percentage (ernstig) gehinderden aangeven in functie van het gemiddelde geluidsniveau ter hoogte van de meest belaste gevel van de woning.

2.2.2. Situatie in Vlaanderen

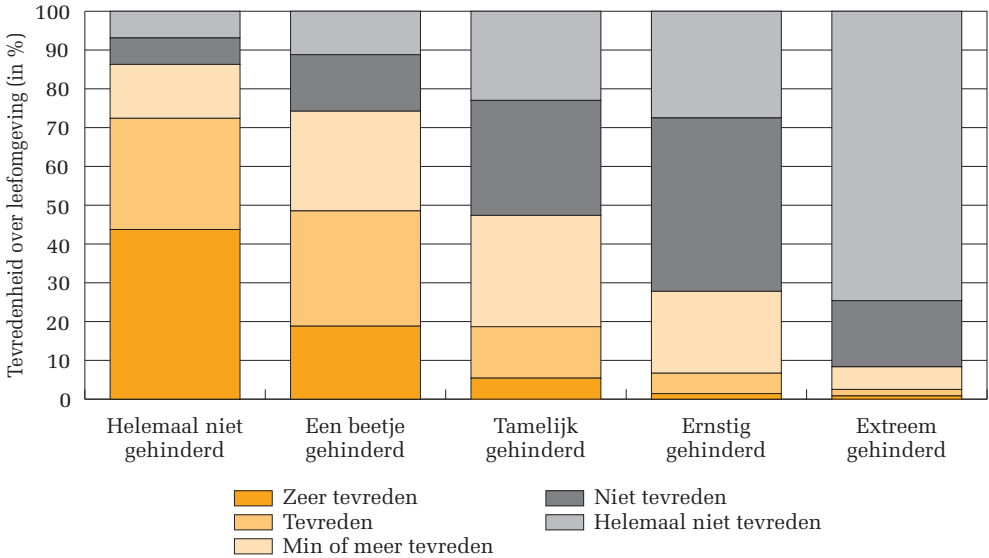
Op het vlak van omgevingsgeluid wordt de situatie in Vlaanderen opgevolgd in het MIRA-milieurapport (VMM, 2013). In dit rapport worden verschillende indicatoren tweejaarlijks opgevolgd. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Zowel berekeningen als steekproefmetingen tonen aan dat de gemiddelde blootstelling aan wegverkeersgeluid ter hoogte van de gevel overdag lichtjes gestegen is sinds 2000. Het percentage Vlamingen dat overdag blootgesteld is aan geluidsniveaus L_{Aeq}^1 hoger dan 65 dB(A) bedraagt na een methodologische correctie ongeveer 28% en is daarmee vrij hoog ten opzichte van andere Europese landen (zie verder). Methodologische verschillen in het bepalen van dit percentage in verschillende landen noodzaken enige voorzichtigheid bij deze interpretatie. De licht stijgende trend lijkt recent licht om te keren, maar kan ook een tijdelijk effect zijn van een wat stilstaande economie in het evaluatiejaar.
- In Vlaanderen is het berekende aantal potentieel ernstig gehinderden ongeveer 15% en veranderde niet significant over de voorbije 10 jaar.
- Het percentage ernstig gehinderden door straatverkeer is de laatste jaren beperkt gedaald. Hinder door straatverkeersgeluid treedt vooral op langs doorgangswegen zowel in de lintbebouwing als bij de doorgang door dorpen. Op die wegen is het verkeer en vooral het zware verkeer bij de laatste SLO-enquête (2008) lichtjes gedaald. De daling is echter niet waar te nemen in de steekproefmetingen op 250 locaties in Vlaanderen (Van Rentherghem e.a., 2012). De verschillen kunnen gedeeltelijk te wijten zijn aan methodologische wijzigingen in de SLO-enquêtes (Bockstael e.a., 2012).

Om een totaalbeeld te krijgen van de relatie tussen de geluidshinder door verkeer en de levenskwaliteit ervaren door de Vlamingen, werden enkele analyses op het Schriftelijk Leefomgevingsonderzoek (SLO) uitgevoerd in het kader van het Steunpunt MOW (Botteldooren e.a., 2008). Onderstaande figuur (figuur 4) toont het belang van verkeersgeluid in de algemene tevredenheid over de leefomgeving. Er blijkt een duidelijk verband tussen de mate van hinder door verkeersgeluid (horizontale as) en de tevredenheid over de leefomgeving (verticaal). Slechts 5 tot 10% van de bevolking is toch nog tevreden of zeer tevreden over de leefomgeving bij aanwezigheid van ernstige tot extreme hinder door verkeersgeluid. (Extreem) gehinderd zijn door geluid van straatverkeer blijkt in de meeste gevallen dus een voldoende voorwaarde om niet tevreden tot helemaal niet tevreden te zijn over de leefomgeving. Omgekeerd blijkt bij lichte tot geen geluidshinder slechts 15 tot 25% van de bevolking niet of helemaal niet tevreden te zijn over de leefomgeving.

Verdere analyses tonen aan dat de helft van de bewoners van woningen die op minder dan 100 meter van een snelweg liggen, een ernstige tot extreme geluidshinder meldt. Voor de bewoners van woningen die tussen de 100 en 200 meter van een snelweg verwijderd liggen, daalt dit aandeel tot 30%. Voor de verderaf gelegen woningen bedraagt het aandeel ernstig tot extreem gehinderden slechts 5 à 10%. Er blijkt dus sprake van een kritische afstand: de lawaaihinder veroorzaakt door een snelweg is geconcentreerd in een strook van 200 meter langs de snelweg. Eens buiten deze afstand,

FIGUUR 4. Beoordeling van de leefomgeving naar geluidshinder door straatverkeer, Vlaams Gewest, periode 2001-2008, in %



Bron: Botteldooren e.a., 2008, op basis van SLO 2001, 2004 en 2008.

valt het percentage ernstig gehinderden door verkeerslawaaai sterk terug, zelfs tot beneden het Vlaamse gemiddelde.

Eenzelfde effect zien we in functie van de afstand tot een belangrijke verbindingsweg². Binnen een strook van 50 meter langs deze wegen (directe langsbouw) is ruim 30% van de bewoners ernstig gehinderd door geluid. Op een afstand groter dan 50 meter is het percentage ernstig tot extreem gehinderden al op minder dan de helft van dat percentage teruggevallen.

Onderzoek toont verder aan dat de geluidshinder bij een hoog geluidsniveau aan de façade kan gecompenseerd worden indien een 'stille zijde' beschikbaar is (Salomons e.a., 2009). Indien aan een zijde van de woning (bijvoorbeeld de achtergevel) een voldoende laag geluidsniveau gehaald wordt (en ook de andere kwaliteiten van de buitenruimte goed zijn), zal het leefpatroon zich eerder op deze zijde richten en zal dit lagere niveau mede bepalend zijn voor de waargenomen geluidshinder. Ook de Europese Richtlijn Milieulawaaai (END) houdt met deze mogelijkheid rekening door het toelaten van correcties voor geluidsisolatie, stille zijde en dergelijke.

Een hoge mate van geluidshinder in en om de woning heeft dus een nefaste invloed op de gerapporteerde leefbaarheid van een buurt. Onderzoek in het kader van het Steunpunt MOW toonde echter aan dat ook het geluidsniveau in de ruimere omgeving van de woning (gemeten als het gemiddelde geluidsniveau tijdens de eerste 300

meter van de verplaatsingen vanuit de woningen), een significante (aanvullende) indicator is voor geluidshinder in en om de woning (Botteldooren e.a., 2011).

2.3. Luchtkwaliteit

2.3.1. Algemeen

Op lokale schaal vormt luchtverontreiniging ontegensprekelijk een van de belangrijkste omgevingsimpacten. De lokale differentiatie hangt sterk samen met de ruimtelijke organisatie van wegen en het daaraan verbonden verkeer.

De voornaamste pollutanten ten gevolge van het verkeer zijn fijn stof en stikstofoxiden. Onder fijn stof (PM) verstaat men de allerkleinste roetdeeltjes in de lucht met diameters kleiner dan 10 micrometer (PM_{10}) of 2,5 micrometer ($PM_{2,5}$), die vooral ontstaan door verbranding van brandstof in de motor, zoals dieselroet. Fijn stof heeft vooral een zware impact op het ademhalingsstelsel, omdat de kleine deeltjes tot diep in de longen kunnen binnendringen. Ook stikstofoxiden (NO_x) komen vrij bij de verbrandingsprocessen in de motor. Met name dieselwagens scoren slecht op het vlak van NO_x -emissies. Gekende gezondheidseffecten van NO_x zijn een verminderde longfunctie en een verhoogde gevoeligheid voor aandoeningen aan de luchtwegen. Een aantal maatregelen ter beperking van de fijnstofemissie, zoals roetfilters en het gebruik van oxidatiekatalysatoren hebben bovendien een negatieve impact op de NO_x -emissie.

Vanuit wetenschappelijke hoek wordt de laatste 20 jaar intensief onderzoek verricht naar luchtverontreiniging in de omgeving van transportassen. Er werd aangetoond dat er in de omgeving van drukke verkeersassen hogere concentraties schadelijke stoffen te vinden zijn, die afnemen als de afstand tot de verkeersas toeneemt. Vooral metingen van NO_2 en zogenaamde 'black carbon' (roetdeeltjes als gevolg van de verbranding van fossiele brandstof) zijn sterk gecorreleerd aan voertuigemissies (VMM, 2011a; VMM, 2011b) en nemen significant af met de afstand tot de weg, volgens een curvilineaire gradiënt (Hitchins e.a., 2000; Kinney e.a., 2000; Roorda-Knape e.a., 1998). Ook de concentraties van ultrafijne stofdeeltjes ($PM_{0,1}$) zijn significant gecorreleerd aan de verkeersintensiteit en de afstand tot de weg (Hitchins e.a., 2000; Zhu e.a., 2002). Daarnaast is in mindere mate het verband vastgesteld met concentraties aan ozon (Kuhler e.a., 1994), benzeen (Fischer e.a., 2000), CO (Zhu e.a., 2002) en $PM_{2,5}$ (Janssen e.a., 2001). De grootste afname in verkeersgerelateerde verontreiniging vindt plaats in de eerste 100 meter en vervlakt enigszins vanaf 150 meter afstand (Zhu e.a., 2002). Niettemin blijkt dat tot op 1.000 meter van een snelweg een bijdrage van verkeersgerelateerde luchtverontreiniging op de luchtkwaliteit kan vastgesteld worden (Fischer e.a., 2007). Dat de variaties in fijnstofconcentraties op microschaal zeer groot kunnen zijn, blijkt ook uit Vlaams onderzoek van Berghmans e.a. (2009).

Doorgaans wordt een statistisch significant verband aangetoond tussen de afstand van de woning tot een drukke (snel)weg en het verhoogde risico op bepaalde aandoeningen, meestal gerelateerd aan het hart of de luchtwegen. Zo staat residentiële

blootstelling aan verkeer onder meer in verband met de ontwikkeling van coronaire atherosclerose (Hoffman e.a., 2007), een verhoogde kans op bronchitis, astma en pollenallergie bij kinderen (Morgenstern e.a., 2008), de verstoring van de longontwikkeling bij kinderen tussen 10 en 18 jaar (Gauderman e.a., 2007) en een algemeen verhoogd sterfterisico (Finkelstein e.a., 2004). Ook in Vlaanderen maakt fijn stof slachtoffers: jaarlijks zou het meer dan 10.000 gezonde levensjaren doen verloren gaan (Lammar & Hens, 2005). Het is duidelijk dat hoe dichter iemand bij een drukke weg woont, hoe hoger het gezondheidsrisico is, maar er zijn geen studies die uitsluitend geven over een ‘veilige’ drempel of een mathematische relatie. Elke keuze voor een ‘acceptabele’ afstand tussen bijvoorbeeld woningen en grote wegen of snelwegen is niet gebaseerd op grenswaarden van gezondheid, maar op maatschappelijke aanvaardbaarheid (Fischer e.a., 2007).

Op Europees vlak bestond er lange tijd enkel regelgeving over de concentratie PM_{10} . Uit onderzoek blijkt echter dat deze indicator niet voldoet om verkeersgerelateerde luchtverontreiniging te meten omdat het grootste deel van de PM_{10} -deeltjes wordt veroorzaakt door andere bronnen. PM_{10} kan dus eerder gezien worden als een soort achtergrondwaarde waarmee een vergelijking tussen regio's mogelijk is, maar laat niet toe om lokale variaties in luchtkwaliteit te meten (Fischer e.a., 2007). Bovendien blijkt dat kleinere stofdeeltjes potentieel schadelijker zijn. Ze dringen verder in het lichaam door en kunnen via de longblaasjes gemakkelijk de bloedsomloop binnendringen (Pope & Dockery, 2006). In 2008 werden EU-richtlijnen opgesteld voor de concentratie aan $PM_{2,5}$. Die werden in 2010 omgezet in streefwaarden en zullen pas in 2015 omgezet worden in effectieve grenswaarden in milieueffectrapportages of vergunningverlening. Ook over de efficiëntie van $PM_{2,5}$ blijven twijfels bestaan (Zhu e.a., 2002). De ultrafijne stofdeeltjes ($PM_{0,1}$), de pollutanten NO_2 en black carbon blijken de beste indicatoren te zijn om verkeersgerelateerde luchtverontreiniging te kwantificeren, maar worden niet stelselmatig gemeten waardoor het probleem vaak wordt onderkend (Fischer e.a., 2007). Op basis van de recentste onderzoeken blijkt black carbon een betere parameter te zijn voor het vaststellen van de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging. Een WHO-rapport uit 2012 legt hier sterk de focus op (WHO Europe, 2012). Er wordt gewerkt aan een gestandaardiseerd meetkader. Daarnaast blijkt ook het effect van het verplaatsingsgedrag van het individu op zijn persoonlijke blootstelling aan luchtverontreiniging door de grote variatie in de blootstelling tussen de verschillende transportmodi (Int Panis e.a., 2010; Dons e.a., 2012). Dat geeft aan dat een gezondheidsevaluatie op basis van enkel de woonplaats niet voldoende is voor het kwantificeren van de gezondheidseffecten. Dit vakgebied is in sterke ontwikkeling.

2.3.2. Situatie in Vlaanderen

Emissies

De emissie van pollutanten door transport in Vlaanderen is na enkele jaren van stelselmatige afname, opnieuw aan het stabiliseren of zelfs aan het stijgen. Met betrekking tot wegtransport gaat het dan vooral om de pollutant NO_x en in mindere mate $PM_{2,5}$.

Door het aanscherpen van de milieunormen voor voertuigen daalden de emissies in de periode 2000-2009. Door de verdieseling van het wagenpark (63% van het personenwagenpark in 2012) en het stijgende vrachtvervoer – weliswaar met een terugval sinds 2008 door de financieel-economische crisis – is de NO_x -uitstoot echter minder gedaald dan verwacht en spreken prognoses zelfs opnieuw van een stijging (VMM, 2011b; Verkeerscentrum Vlaanderen, 2011, 2012, 2013). De doelstellingen van het MINA-plan 4 (2011-2015) mikken op een vermindering van de transportemissies met 34% voor NO_x en 33% voor $\text{PM}_{2,5}$ over de periode 2007-2015. Naast strengere euronormen moet ook het Vlaamse luchtkwaliteitsplan voor NO_2 uit 2012 hieraan bijdragen. Dit plan beoogt een vergroening van de verkeersbelastingen en van de logistieke sector, wat onder meer een reductie inhoudt van het aandeel dieselwagens tot 61,1% van het totale wagenpark (Vlaamse overheid, 2011). Als eerste stap hervormde Vlaanderen in 2012 de belasting op de inverkeerstelling (BIV). Die is nu voordeliger voor nieuwe benzinewagens, die minder NO_x uitstoten, dan voor nieuwe dieselwagens (VMM, 2013).

Luchtkwaliteit

In Vlaanderen wordt de luchtkwaliteit op een aantal vaste meetpunten continu gemonitord door de Vlaamse Milieumaatschappij. Het gaat hier echter enkel om monitoring van PM_{10} - en $\text{PM}_{2,5}$ -concentraties en kunnen dus eerder gezien worden als achtergrondwaarden voor de luchtkwaliteit. De bijdrage van verkeersgerelateerde luchtverontreiniging tot deze waarden is al bij al beperkt (VMM, 2012).

Om verkeersgerelateerde luchtverontreiniging in beeld te brengen zijn lokale metingen nodig die focussen op verschillen op korte afstand. Dergelijke metingen worden gedaan door het VITO met een meetfiets die constant de luchtkwaliteit monitort. Daaruit blijkt dat verkeersgerelateerde luchtverontreiniging (gemeten door middel van de ultrafijne deeltjes $\text{PM}_{0,1}$) sterk verschilt van straat tot straat en doorheen de dag, naargelang de verkeersintensiteit, straatprofiel, windrichting, enzovoort (Berghmans e.a., 2009).

Naast het effectief meten van luchtverontreiniging is het ook mogelijk om lokale luchtkwaliteit te modelleren. Voor het modelleren van stedelijke luchtkwaliteit bestaat het AURORA-model dat analyses maakt tot op straatniveau op basis van verkeersintensiteiten, luchtkwaliteitsmetingen, meteorologische data en landgebruik (VITO, 2012).

Het is ten slotte duidelijk dat blootstelling aan geluid en luchtverontreiniging door verkeer samenhangen. Recente metingen waarbij gelijktijdig geluid en black carbon werden gemeten, tonen de mogelijkheid om de variatie in de blootstelling aan geluid te relateren aan de blootstelling aan black carbon zodat in de toekomst persoonlijke geluidsblootstelling als een indicator kan worden gebruikt voor blootstelling aan luchtverontreiniging (Dekoninck e.a., 2013).

2.4. Sociale ongelijkheid binnen verkeersleefbaarheid

Verkeersleefbaarheid is ruimtelijk verschillend. Zones met een hogere verstedelijking kennen in de regel een hogere verkeersdruk en ondervinden dus hogere hinder. Omdat ook de bevolkingsdichtheid hier hoger is, wordt het effect nog versterkt: niet alleen is de verkeersdruk hoger, maar bovendien worden ook meer mensen hieraan blootgesteld. In landelijke gebieden is de verkeersdruk lager, maar kunnen ook minder mensen hiervan genieten.

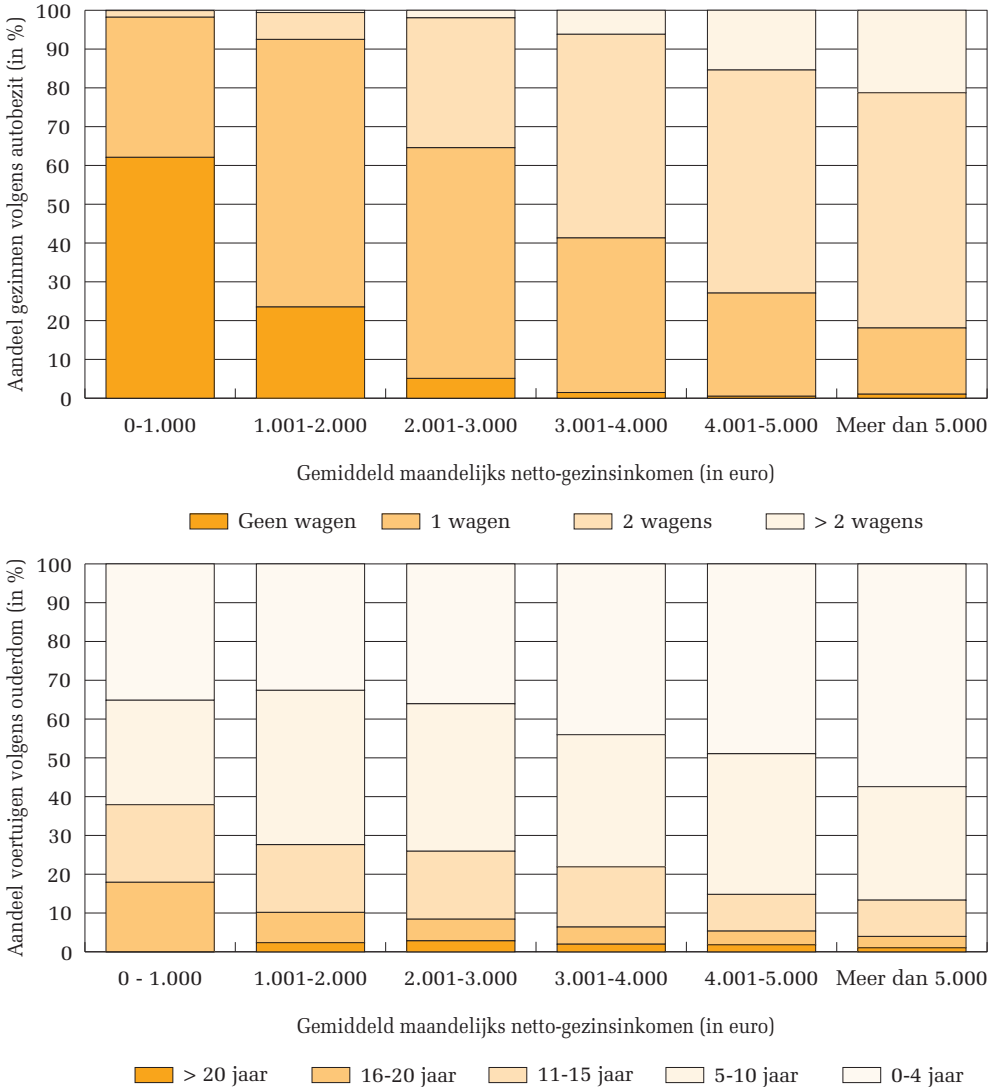
Deze ruimtelijke verschillen gaan bovendien vaak gepaard met sociale verschillen. Buurten met hoge verkeersdruk en –hinder trekken door lagere vastgoed- en huurprijzen sociaal zwakkere groepen aan, zodat de hinder bovenproportioneel vaak bij die groepen komt te liggen. Tegelijk is het zo dat sociale verschillen ook spelen aan de bronzijde van de hinder: omdat net sociaal sterkere groepen meer deelnemen aan het (auto)verkeer, dragen zij in hogere mate bij tot de oorzaak van de leefbaarheidsproblematiek.

2.4.1. Sociale kenmerken van verplaatsingsgedrag

Teneinde inzicht te krijgen in het Vlaamse verplaatsingsgedrag, organiseert de Vlaamse overheid het Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG). Sinds 2008 wordt het onderzoek continu uitgevoerd, met een jaarlijkse rapportage. Het doel is om inzicht te krijgen in het verplaatsingsgedrag en in de bepalende factoren erachter. In onderstaande paragrafen worden enkele bevindingen uit het OVG4.3, uitgevoerd in de periode 2010-2011, samengevat (Declercq e.a., 2012).

Zo toont figuur 5 het verband aan tussen het gemiddeld maandelijks inkomen en het autobezit. Naarmate het inkomen stijgt, beschikt men over meer auto's. Die auto's zijn bij de hogere inkomensgroepen wel jonger dan bij de lagere inkomensgroepen en bijgevolg properder qua omgevingseffecten.

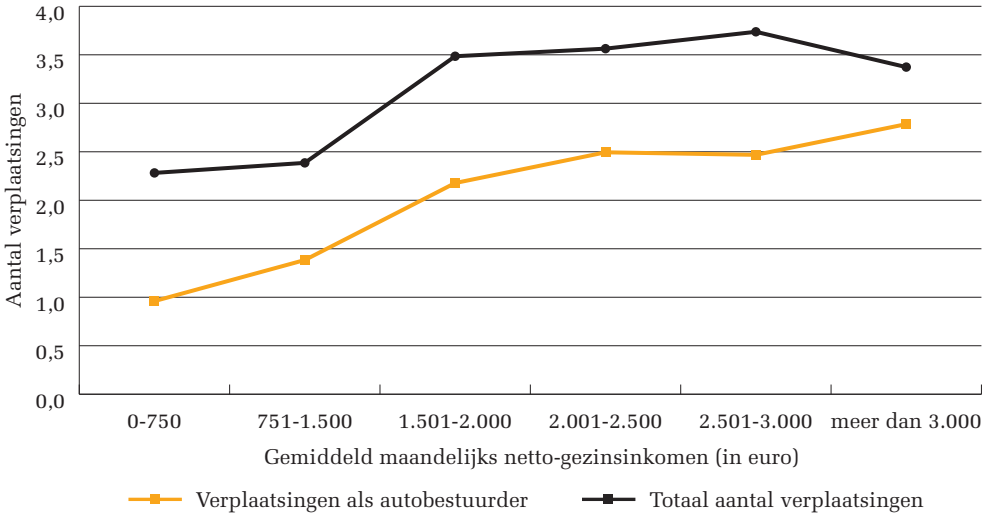
FIGUUR 5. Verdeling van de gezinnen volgens het aantal voertuigen en netto-gezinsinkomen (figuur boven) en verdeling van de personenwagens volgens ouderdom en netto-gezinsinkomen (figuur onder), Vlaams Gewest, 2010-2011, in %



Bron: Declercq e.a., 2012.

Uit figuur 6 blijkt bovendien dat mensen met een hoger inkomen ook gemiddeld meer verplaatsingen per dag maken. Bovendien stijgt met het inkomen het aandeel van de auto binnen die verplaatsingen. Waar in de laagste inkomenscategorie ruim 40% van de verplaatsingen met de auto gebeurt, stijgt dit tot ruim 80% van de verplaatsingen in de hoogste inkomenscategorie.

FIGUUR 6. Totaal aantal verplaatsingen en aantal verplaatsingen als autobestuurder (gemiddelde per persoon per dag) volgens het netto-gezinsinkomen, Vlaams Gewest, 2010-2011



Bron: Declercq e.a., 2012, eigen bewerking.

Eenzelfde beeld wordt overigens verkregen indien het aantal afgelegde kilometers getoond zou worden, of indien in plaats van het inkomen, het hoogst behaalde diploma of beroepsstatuut als sociale indicator gebruikt zou worden. Ook leeftijd, geslacht en gezinssamenstelling blijken van grote invloed op het verplaatsingsgedrag. Deze bevindingen worden ook door internationale literatuur bevestigd (onder meer Schwanen, 2002).

De sociale verschillen in het verplaatsingsgedrag hebben zoals al gezegd een ruimtelijke differentiatie. Een lager autobezit en een gerelateerd lager autogebruik kan geassocieerd worden met het wonen in een buurt met hoge dichtheid, sterke menging van functies en een slechte autobereikbaarheid (Van Acker & Witlox, 2010).

2.4.2. Sociale kenmerken van blootstelling

Om de gevolgen van luchtverontreiniging en geluidshinder door verkeer op specifieke doelgroepen te onderzoeken en te vergelijken, bestaan er voor Vlaanderen momenteel weinig data. Uit internationaal onderzoek blijkt evenwel dat omgevingsimpacten op gezondheid en welzijn sterker zijn bij lagere inkomensgroepen en minderheidsgroepen (Brulle & Pellow, 2006). Onderzoek toont onder meer aan dat een laag inkomen is geassocieerd met een hogere blootstelling aan geluid (onder meer Seto e.a., 2007) en luchtverontreiniging (onder meer Laurent e.a., 2007; Goodman e.a., 2011). In Nederland werd door Bouwman e.a. (2001) een ongelijke verdeling van ongunstige

omgevingsfactoren (waaronder geluidshinder) over socio-economische groepen aangetoond op het niveau van postcodezones.

In het kader van deze bijdrage werd een vergelijkbare analyse gemaakt voor de blootstelling aan verkeersgeluid in Vlaanderen op niveau van de statistische sectoren. Nagegaan wordt in hoeverre de blootstelling aan geluid verschilt naar leeftijd, nationaliteit en inkomen. Omdat verkeersgeluid in sterke mate wordt aangestuurd door dezelfde factoren als verkeersgerelateerde luchtverontreiniging (verkeersintensiteit, verkeerssnelheid, aandeel vrachtverkeer), kan verondersteld worden dat de resultaten van de analyse grotendeels geëxtrapoleerd kunnen worden naar de blootstelling aan luchtvervuiling en naar de verkeersleefbaarheid in zijn geheel.

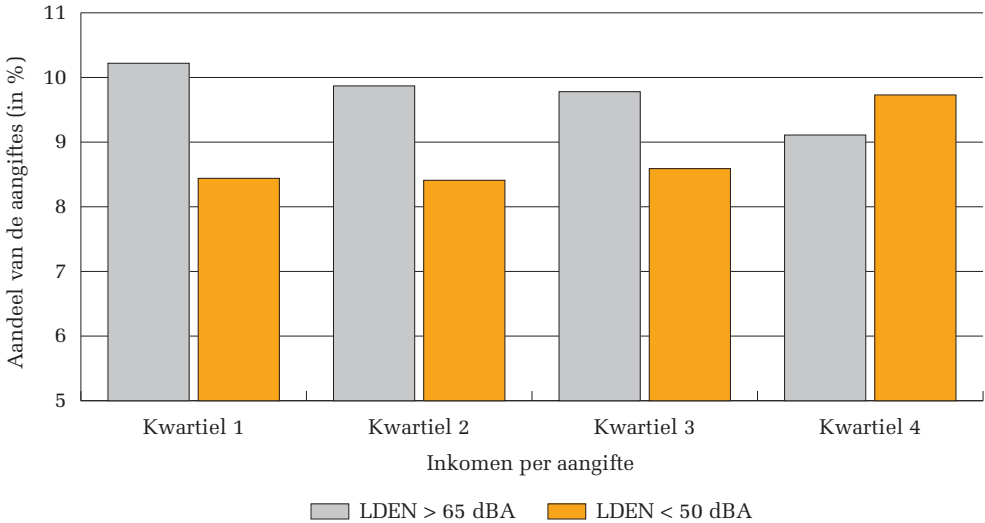
De distributie voor de L_{den} -blootstelling per leeftijdscategorie (0-17 jaar, 18-60 jaar en ouder dan 60 jaar) vertoont zeer weinig verschillen, met een lichte verhoging voor de personen ouder dan 60 jaar. Zij worden dus iets meer dan de andere leeftijdsgroepen geconfronteerd met een hoge geluidsblootstelling. Een iets hoger aandeel van deze personen in de dorpskernen is een mogelijke verklaring, maar het verschil is niet statistisch significant.

De geluidsblootstelling voor niet-Belgen is beduidend groter dan voor Belgen: 12,0% van de niet-Belgen is blootgesteld aan een geluidsniveau $L_{den} > 65$ dB(A), terwijl slechts 9,6% van de Belgen is blootgesteld aan $L_{den} > 65$ dB(A). Niet-Belgen wonen meer in een stedelijke omgeving en zijn hierdoor meer blootgesteld.

In figuur 7 wordt voor de gehele Vlaamse bevolking het aandeel van de bevolking per kwartiel van de inkomensaangiftes weergegeven met een blootstelling hoger dan $L_{den} > 65$ dB(A) en lager dan $L_{den} < 50$ dB(A). Daaruit blijkt een grotere blootstelling bij de laagste inkomensklasse. Er is een graduele daling van de hoge blootstelling bij hogere inkomens met een vrij grote afwijking voor de hoogste inkomens. Omgekeerd is het zo dat het aantal personen dat blootgesteld is aan een laag geluidsniveau, ongeveer constant blijft voor de eerste 75% van de inkomens, maar sterk stijgt voor de hoogste inkomens. De gezinnen met de hoogste inkomens wonen dus relatief vaker in de stillere gebieden in Vlaanderen. In deze analyse wordt geen rekening gehouden met de ruimtelijke verdeling van de inkomens binnen elke statistische sector zodat het werkelijke effect nog groter kan zijn dan wordt waargenomen in de analyses.

Om de ongelijke verdeling van geluidsblootstelling over de verschillende inkomensniveaus ruimtelijk te differentiëren, werd verder ingezoomd op het niveau van de statistische sectoren. Voor elke statistische sector werd eerst de afwijking van de lokale inkomensverdeling ten opzichte van het Vlaamse gemiddelde berekend. In figuur 8 boven wordt de afwijking van het Vlaamse gemiddelde voor het 1ste (laagste) inkomenskwartiel weergegeven. Een afwijking van meer dan 15 procentpunten betekent dat meer dan 40% van de inwoners in een gezin leeft met een inkomen onder de eerste Vlaamse kwartielwaarde, dus een sterke lokale overmaat aan lage inkomens. Een negatieve afwijking wijst op een lager aandeel lage inkomens ten opzichte van het Vlaamse gemiddelde. In figuur 8 onder wordt op een gelijkaardige manier de afwijking van het Vlaams gemiddelde voor het 4de (hoogste) kwartiel weergegeven.

FIGUUR 7. Aandeel inkomensaangiftes per inkomenskwartiel met een hoge en lage geluidsblootstelling, Vlaams Gewest, 2010 (inkomstenjaar 2009), in %



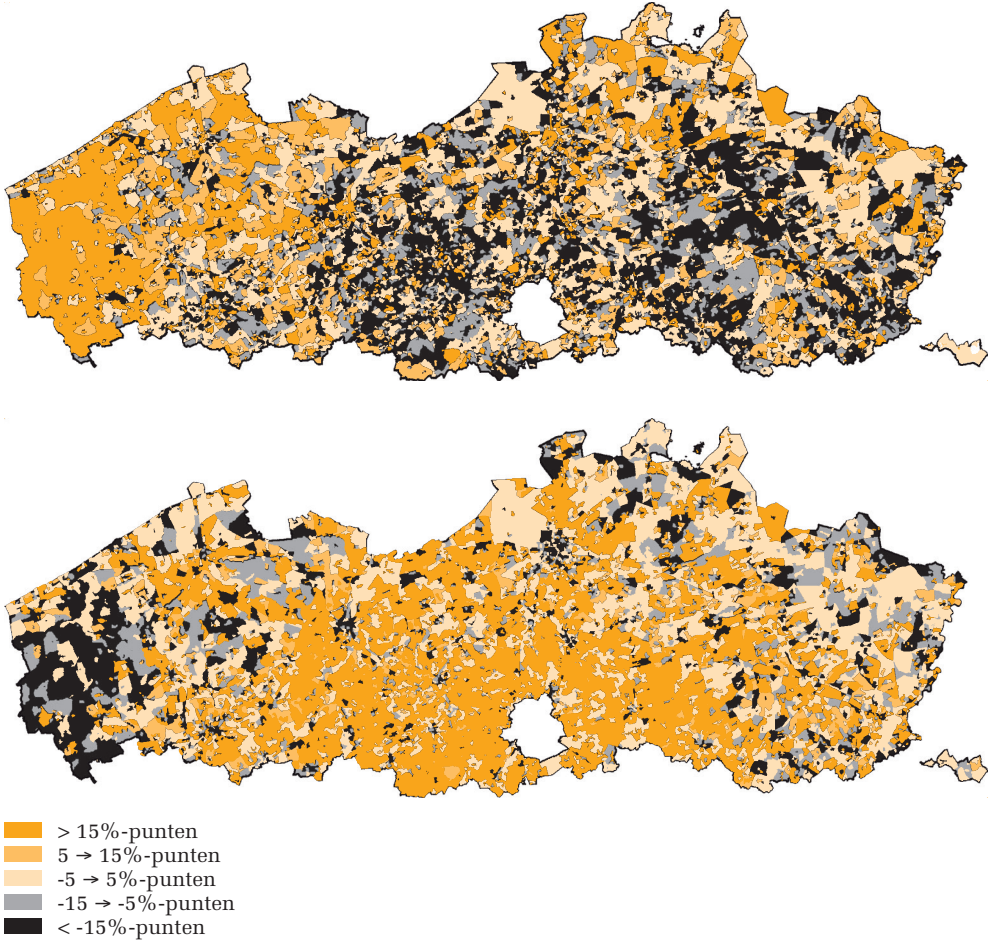
Bron: Fiscale statistieken van ADSEI; Geluidsblootstellingskaart van VMM, 2009, eigen bewerking.

Een afwijking van meer dan 15 procentpunten betekent dat meer dan 40% van de inwoners van de sector leeft in een gezin met een inkomen boven de 3de Vlaamse kwartielwaarde, dus een sterke lokale overmaat aan hoge inkomens. Figuur 8 boven toont de gebieden met relatief veel lage inkomens met de Westhoek als uitschieter. In veel steden zijn specifieke statistische sectoren te zien met een overmaat aan lage inkomens. Figuur 8 onder toont de sectoren met een relatief hoog aandeel hoge inkomens en toont voornamelijk hogere inkomens in de Vlaamse Ruit met een uitloper langs de E40 richting kust. Deze kaarten zijn niet volledig symmetrisch omdat een overmaat aan lage (hoge) inkomens niet noodzakelijk een ondermaat voor hoge (lage) inkomens betekent. De andere inkomensgroepen kunnen dit compenseren.

Deze evaluatie wordt vervolgens uitgesplitst volgens de geluidsblootstelling. Figuur 9 boven toont een kaart waarbij de afwijking van het Vlaams gemiddelde wordt getoond per sector voor gezinnen met een hoge blootstelling (hoger dan $L_{den} > 65 \text{ dB(A)}$) en een inkomen lager dan de 1ste kwartielwaarde op Vlaamse schaal (het uiterst linkse staafje uit figuur 7) en in figuur 9 onder de afwijking van het Vlaams gemiddelde voor de gezinnen met een lage blootstelling (lager dan $L_{den} < 50 \text{ dB(A)}$) en een inkomen hoger dan de 3de kwartielwaarde op Vlaamse schaal (het uiterst rechtse staafje uit figuur 7). De bovenste kaart situeert de sectoren met relatief meer lage inkomens en hoge blootstelling in de steden of langs de snelwegen. In de Vlaamse Ruit zijn ook sectoren met een hoge geluidsblootstelling, maar relatief weinig lage inkomens, zichtbaar langs de grote verkeersassen. Geluidsbelasting blijkt dus niet het enige criterium te zijn voor de huisvestingskeuze van hogere inkomens: een goede bereikbaarheid kan mogelijk voor een compensatie zorgen. De onderste kaart toont duidelijk de zones met hoge

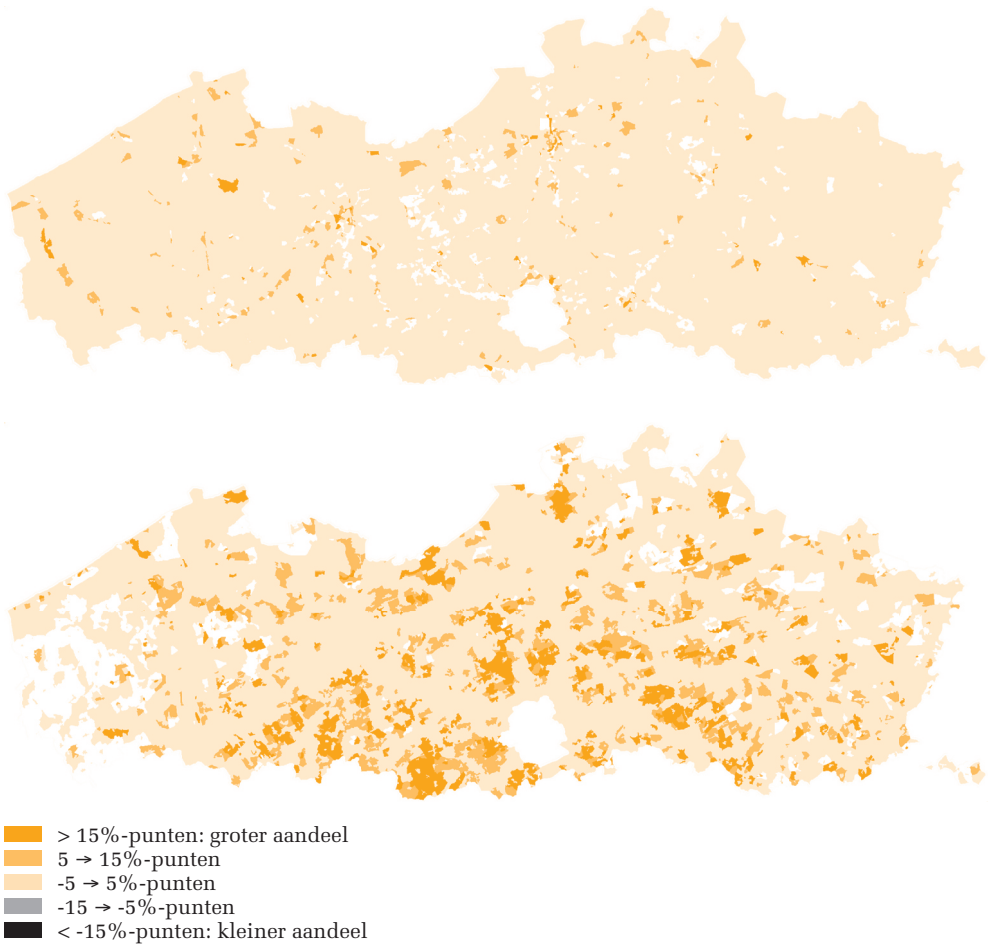
inkomens en lagere geluidsblootstelling op respectabele afstand van de grote verkeersassen in de Vlaamse Ruit en in de Vlaamse Ardennen.

FIGUUR 8. Oververtegenwoordiging van lage inkomens (boven) en hoge inkomens (onder) per statistische sector, Vlaams Gewest, 2010, (inkomstenjaar 2009)



Bron: Fiscale statistieken van ADSEI, eigen bewerking.

FIGUUR 9. Oververtegenwoordiging van lage inkomens met hoge geluidsblootstelling (boven) en hoge inkomens met lage geluidsblootstelling (onder) per statistische sector, Vlaams Gewest, 2010 (inkomstenjaar 2009)



Bron: Fiscale statistieken van ADSEI; Geluidsblootstellingskaart van VMM, 2009, eigen bewerking.

2.5. Vlaanderen in EU-perspectief

De vraag rijst of de aangehaalde knelpunten op het vlak van verkeersleefbaarheid zich ook in andere regio's voordoen of eerder typisch zijn voor de Vlaamse situatie.

Op het vlak van *verkeersgeluid* is een vergelijking mogelijk op basis van de geluidsmodellen die ontwikkeld werden in het kader van de Europese Richtlijn Milieulawaai (END, 2002/49/EG) van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 over de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai. In dit kader werden geluidskaarten aangemaakt voor de wegen met meer dan 6 miljoen voertuigpassages per jaar en

voor agglomeraties met meer dan 250.000 inwoners (Departement LNE, 2009b). Een tweede cyclus van de Europese Richtlijn waarbij meer kleine wegen en meer kleinere steden worden opgenomen, was op het moment van de opmaak van deze bijdrage nog niet afgewerkt voor België en kon nog niet in de evaluatie worden opgenomen.

In onderstaande tabel wordt de gerapporteerde blootstelling voor de voornaamste Europese landen getoond. De evaluatie voor Vlaanderen wordt eveneens toegevoegd. Het is belangrijk om op te merken dat door methodologische verschillen per land het heel moeilijk is deze resultaten te vergelijken, maar de algemene trends zijn duidelijk. De blootstelling aan verkeersgeluid in België is een van de grootste van Europa. Vooral voor de hoogste geluidsniveaus scoort België slecht. Voor Vlaanderen is de toestand nog erger dan voor België. Vooral de blootstelling aan geluidsniveaus L_{den} boven 65 en 75 dB(A) is zeer hoog met respectievelijk 4,8% en 0,5% van de Vlaamse bevolking. Nederland, Duitsland, Luxemburg en Duitsland presteren beduidend beter.

TABEL 1. Aandeel van de (gekarteerde) bevolking dat is blootgesteld aan geluidsniveaus L_{den} boven 55, 65 en 75 dB(A)^a in een aantal EU-landen, in %

	L_{den}		
	>55 dB(A)	>65 dB(A)	>75 dB(A)
Frankrijk	11,9	3,1	0,3
Duitsland	4,6	1,0	0,1
Verenigd Koninkrijk	24,9	4,0	0,2
Spanje	4,5	1,0	0,1
Italië	7,8	2,4	0,2
Nederland	4,9	0,3	0,0
België	11,2	3,7	0,4
Oostenrijk	8,9	1,5	0,0
Denemarken	7,2	2,0	0,1
Luxemburg	2,2	0,3	0,0
Vlaanderen	11,0	4,8	0,5

^a De cijfers zijn de som van de blootstelling aan de grote verkeersassen en de berekende blootstelling in de agglomeraties met meer dan 250.000 inwoners (eerste cyclus van de Europese Richtlijn Milieulawaai, 2009).

Bron: Europees Milieuagentschap (EEA).

Een belangrijke verklaring is de sterke verstedelijking in Vlaanderen met sterke versnippering en verlinting, waardoor een groot deel van de bevolking op relatief korte afstand woont van drukke wegen. Nederland kent een strikter ruimtelijk ordeningsbeleid waarbij bewoning beter gescheiden is van wegen met een belangrijke verkeersfunctie. Nederland is bovendien vroeger gestart met specifieke geluidsmaatregelen, die erop gericht zijn om de hoogste blootstellingsniveaus aan te pakken. Zo ligt Nederland tegenover Vlaanderen ver voor op het vlak van de toepassing van geluidschermen en zeer open asfaltbeton (ZOAB). Door de voortschrijdende lintbebouwing bestaat er een grote kans dat Vlaanderen, na het afwerken van de tweede cyclus geluidskarten voor de Europese Richtlijn Milieulawaai, relatief gezien nog slechter zal scoren.

Ook vergelijkingen over de impact van verkeer op de *luchtkwaliteit* zijn moeilijk te maken, onder meer omwille van het belang van achtergrondvervuiling, de bijdrage van niet-verkeersgerelateerde bronnen en zeer lokale variatie van bepaalde polluenten. Het Europees Milieuagentschap (EEA) brengt jaarlijks het rapport 'Air quality in Europe' uit, waarin de evolutie van de voornaamste polluenten wordt opgevolgd. Uit een vergelijking van de concentraties voor de voornaamste verkeersgerelateerde luchtpolluenten (PM₁₀, NO₂, ozon) in de verschillende lidstaten, blijkt dat de waargenomen concentraties in België in lijn liggen met de omliggende landen en dat ook grotendeels voldaan wordt aan de door de WHO vooropgestelde richtwaarden (European Environment Agency, 2012; WHO, 2006). Gemiddelden en kwartielwaarden voldoen aan de richtlijnen, zodat vooral de piekbelastingen nog aangepakt moeten worden.

3. Toekomstige ontwikkeling van (de sociale verschillen in) verkeersleefbaarheid

3.1. Verkeersscenario's

In het rapport Milieuverkenning 2030 van MIRA (VMM, 2009, Hoofdstuk 13: Lawaai) werden 3 mogelijke toekomstscenario's voor de verkeersintensiteit opgebouwd:

- een extrapolatie van de huidige toestand (BAU2007) naar 2030 zonder bijkomende maatregelen (referentiescenario BAU2030);
- een Europees scenario 2030 (EUR2030) met de verwachte effecten van bestaande Europese regelgeving (normeringen op voertuigtechnologie en de richtlijn omgevingsgeluid (Environmental Noise Directive 2002/49/EC) voor het reduceren van de zwarte punten) en met inbegrip van verwachte trends in de Europese regelgeving op basis van de huidige verkeersvolumes;
- een visionair scenario 2030 (VIS2030) met verlaagde verkeersintensiteiten, gebaseerd op de geluidsmaatregelen uit EUR2030, aangevuld met bijkomende wijzigingen in de samenstelling van het wagenpark, geëxtrapoleerde wetgeving voor motorgeluid en de bandenrichtlijn, evoluties in wegdekken, bijkomende afscherming van snelwegen, snelheidsverlaging op diverse types wegen en andere maatregelen.

Wanneer het huidige beleid wordt voortgezet (referentiescenario), blijven de transportstromen tot 2030 stijgen. Het Europees scenario, waarin onder meer een systeem van rekeningrijden wordt voorzien, leidt nog steeds tot een verkeersgroei tot 2030, al is die minder sterk dan in het referentiescenario. Enkel het visionaire scenario zorgt door een sterke modale verschuiving en een efficiëntieverhoging vanaf 2015 voor een kentering met een afname van het gemotoriseerde wegverkeer. Toch ligt ook in dit scenario de verkeershoeveelheid in 2030 hoger dan in het basisjaar 2007.

3.2. Luchtkwaliteit

In de Milieuverkenning 2030 worden de scenarioberekeningen getoetst aan de Europese NEM-richtlijn (Nationale Emissiemaxima). Hoewel het referentiescenario al sterke emissiereducties realiseert, haalt Vlaanderen enkel voor niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS) de indicatieve NEM-doelstelling in 2020. Voor NO_x is de Euro VI-norm voor zware vrachtwagens belangrijk om de indicatieve doelstelling te halen.

Voor de emissie van fijn stof ($\text{PM}_{2,5}$) volstaat het beleid van het Europees scenario niet om de indicatieve doelstelling te halen. De genomen maatregelen spitsen zich vooral toe op een beperking van de uitlaatemissies. Dit zorgt ervoor dat het aandeel van de niet-uitlaatemissies sterk stijgt. Verder onderzoek is nodig naar de gezondheidsgevolgen van deze deeltjes en naar beleidsmaatregelen om deze emissies aan te pakken.

Om de emissie van broeikasgassen te verminderen, gebruikt het Europees scenario meer biobrandstoffen. Dit zorgt ervoor dat de doelstelling voor hernieuwbare energie tegen 2020 gehaald wordt. Het visionaire scenario maakt geen gebruik van biobrandstoffen omdat biomassa in andere sectoren efficiënter kan gebruikt worden. Dit scenario haalt de doelstelling voor hernieuwbare energie in 2020 niet. Na 2020 breken voertuigen die gebruik maken van elektriciteit in dit scenario sterk door. Samen met het fors gestegen gebruik van groene stroom tussen 2020 en 2030 resulteert dit in een sterk toegenomen aandeel hernieuwbare energie voor transport in 2030. Op langere termijn kan elektriciteit het niet-gebruik van biobrandstoffen op het vlak van hernieuwbare energie compenseren.

3.3. Geluidsblootstelling

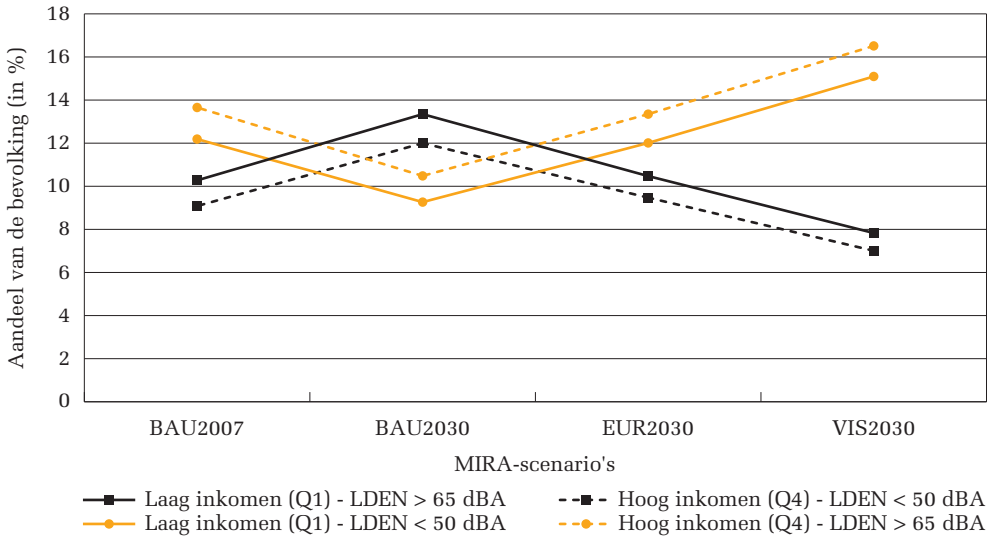
Aangaande geluidsblootstelling toont het referentiescenario een stijgende blootstelling tegenover het basisscenario, het Europees scenario resulteert in een stabilisatie en lichte verbetering naar het einde van de evaluatieperiode toe. Het visionair scenario slaagt erin de trend om te buigen en een wezenlijk lagere blootstelling te realiseren (VMM, 2009). Deze prognoses laten toe om ook de sociale ongelijkheid voor geluidsblootstelling te berekenen voor deze scenario's, op een vergelijkbare manier als beschreven in deel 2.4.2.

In figuur 10 wordt de wijziging van het aandeel van de bevolking weergegeven voor de laagste en hoogste inkomens van de bevolking in Vlaanderen, opgesplitst volgens blootstelling. De blootstelling voor de hoge inkomens is duidelijk lager dan voor de lage inkomens. In het BAU2030-scenario verslechtert de situatie voor alle inkomensklassen. Het Europees scenario zorgt voor een stabilisatie van de blootstelling ondanks de stijgende verkeersvolumes.

De maatregelen in het visionair scenario (lagere snelheden, wijzigend wagenpark) doen veeleer het motorgeluid dalen dan het rolgeluid, waardoor zij vooral de geluidsproductie bij lagere snelheden reduceren, en dus vooral effectief zijn in stedelijk

gebied. Aangezien een groter deel van de bevolking met lagere inkomens in de steden woont, wordt bij de hoge blootgestelden de kloof tussen lage en hoge inkomens gedeeltelijk gedicht. Dit effect zal in werkelijkheid groter zijn dan de onderstaande simulatie omdat de wijzigende verkeerssituatie in de steden niet expliciet in de geluidskartering op Vlaamse schaal kan worden opgenomen.

FIGUUR 10. Evolutie van het onevenwicht tussen de geluidsblootstelling van de verschillende inkomensklassen per toekomstscenario, Vlaams Gewest, in % van de bevolking



Bron: Fiscale statistieken van ADSEI; Geluidsblootstellingskaart van VMM, 2009, eigen bewerking.

4. Aanpak van verkeersleefbaarheid in het buitenland

In de volgende paragrafen worden een aantal interessante buitenlandse praktijkvoorbeelden aangaande verkeersleefbaarheidsbeleid toegelicht. Daarna wordt de toepasbaarheid van deze voorbeelden in Vlaanderen besproken.

Verkeersintensiteit, verkeerssnelheid en aandeel vrachtverkeer zijn voor nagenoeg alle vormen van verkeershinder bepalende factoren. Veelal zijn maatregelen die genomen worden in functie van één bepaalde vorm van hinder dan ook positief voor de andere vormen en bijgevolg voor de verkeersleefbaarheid in zijn totaliteit.

In Duitsland wordt een groot aantal maatregelen betreffende het verhogen van de verkeersleefbaarheid ingegeven vanuit de bezorgdheid om de luchtkwaliteit. In luchtkwaliteitsplannen worden maatregelen vastgelegd, die gericht zijn op de integrale

aanpak van de luchtkwaliteit door de verschillende beleidsniveaus en –domeinen. Op het vlak van verkeersemissies resulteert dit vaak in maatregelen als het invoeren van lage-emissiezones (zones die enkel toegankelijk zijn voor voertuigen die aan bepaalde emissienormen voldoen), moderniseren en verschonen van het wagenpark, de invoering van specifieke vrachtroutes of stadsdistributie en het versterken van alternatieve vervoersmodi (fietsvoorzieningen, openbaar vervoersnetwerk).

In Italië valt een gelijkaardige tendens op waarbij mobiliteitsmaatregelen kaderen in zogenaamde ‘luchtkwaliteitsovereenkomsten’. Die leiden tot gelijkaardige maatregelen, gericht op verschoning van het wagenpark, algemene of tijdsafhankelijke toegangsverboden voor de meest vervuilende voertuigtypes (eventueel gekoppeld aan voetgangerszones of ‘zone 30’), communicatie en bewustwording.

Algemeen valt in de bestaande plannen op vlak van verkeersleefbaarheid vooral de frequente toepassing van toegangsbeperkingen op. Om de verkeersdruk in een bepaalde zone in te perken, wordt de toegang enkel toegestaan aan de minst vervuilende voertuigen. Omdat de selectie veelal wordt uitgedrukt in functie van de toegelaten Europese emissieklassen, worden deze zones meestal benoemd als lage-emissiezones. Gezien het grote succes ervan wordt hierna dieper ingegaan op deze maatregel.

Wat maatregelen tegen verkeersgeluid betreft, blijken geluidsschermen in veruit de meeste Europese landen te worden toegepast (CEDR, 2010). Andere populaire ingrepen ten aanzien van verkeersgeluid zijn de toepassing van aangepaste wegverhardingen, geluidsisolatie van de woning en verkeersmanagement (vooral gericht op snelheidsverlaging en het weren van vrachtverkeer). Het overgrote deel van de landen stelt geluidsnormen voorop, die aangeven vanaf welk punt maatregelen genomen moeten worden ter beperking van hinder door verkeersgeluid. Er blijkt echter grote inconsistentie op het vlak van de gebruikte geluidspaarparameter, de limietwaarde, de periode van de dag waarop deze betrekking heeft en de afdwingbaarheid van de richtlijn.

Bovendien beschikken slechts weinig landen over aanvullende richtlijnen ter bescherming van gevoelige functies, zoals scholen of ziekenhuizen. Gezien de relevantie voor de Vlaamse situatie, wordt in deze paragraaf hierop dieper ingegaan.

4.1. Lage-emissiezones

Onder lage-emissiezones (LEZ) verstaat men ruimtelijk afgebakende gebieden – typisch (een deel van) een stadscentrum - waartoe de toegang beperkt wordt tot voertuigen die aan vastgestelde kwaliteitsnormen voldoen. In de huidige praktijk worden die kwaliteitsnormen meestal uitgedrukt in functie van de luchtmissies, waarbij de toegang wordt beperkt tot voertuigen die voldoen aan een bepaalde Europese emissienorm. Het effect van de maatregelen neemt uiteraard toe naarmate een strengere beperking wordt opgelegd.

De selectie zou evenzeer kunnen gebeuren in functie van voertuigtype (bijvoorbeeld tonnagebeperking), brandstoftype of geluidsemissie ('stille voertuigen'). In deze zin zou men ook in Vlaanderen van lage-emissiezones kunnen spreken in het geval van voetgangerszones of bij venstertijden voor leveren van goederen (tijdelijk toegangsverbod voor vrachtverkeer).

Het primaire doel van lage-emissiezones is om de omgevingshinder, met name de luchtkwaliteit, te verbeteren. Daarnaast is een afname van de verkeersintensiteit mogelijk, afhankelijk van hoe stringent de ingevoerde beperking is. Dit effect is echter beperkt, zodat er zelden een merkbaar effect op doorstroming en congestie optreedt. Veeleer stimuleren LEZ's een versnelde vernieuwing en verschoning van het voertuigpark, zodat er niet zozeer een afname van het verkeer optreedt, maar vooral een vervanging van verkeer (Sadler Consultants, 2010). Dit maakt dat de maatregel ook een belangrijke sociale impact heeft: zoals eerder aangegeven bezitten de lagere inkomensklassen immers gemiddeld oudere, meer vervuilende voertuigen. Op die manier bedreigt de maatregel de bereikbaarheid van centrumgebieden voor bepaalde groepen. Mogelijks milderende maatregelen zijn een gefaseerde invoering, het aanbieden van gerichte subsidies en het verzekeren van de bereikbaarheid via alternatieve modi.

Ook moet bekeken worden hoe wordt omgegaan met bestemmingsverkeer, zoals verkeer van bewoners van de LEZ. Eventueel kunnen uitzonderingsmaatregelen voorzien worden voor bepaalde groepen, maar in de praktijk blijkt dat dit ten koste gaat van de effectiviteit van de zone. Hoe meer uitzonderingen worden toegestaan, des te lager de impact van de maatregel.

LEZ's die een impact hebben op het vrachtverkeer, kunnen ook het systeem van leveringen van goederen ernstig verstoren. Een uitweg bestaat erin om bepaalde venstertijden in te stellen, tijdens dewelke vrachtverkeer tijdelijk wordt toegestaan. In vele steden wordt geëxperimenteerd met systemen van stadsdistributie, waarbij goederen aan de stadsrand worden afgeleverd om ze van daaruit met propere voertuigen verder te distribueren.

De inventarisatie op de website 'Low Emission Zones in Europa' (<http://nl.lowemissionzones.eu/>) vermeldt momenteel 209 bestaande of geplande LEZ's, verspreid over 12 Europese landen, waarbij vooral Italië, Duitsland en Nederland de meeste zones kennen. Hoewel het principe overal hetzelfde is, zijn er belangrijke verschillen in de uitwerking ervan. Verschilpunten zijn bijvoorbeeld op welk verkeer de maatregel zich richt (autoverkeer, vrachtverkeer of beide), welke Europese emissieklassen wel/niet worden toegelaten en/of de maatregel permanent dan wel tijdelijk is.

In Nederland worden LEZ's specifiek ingezet in functie van vrachtverkeer. Voor de lokale bediening binnen de zone kunnen uitzonderingen worden toegestaan mits betaling van een ontheffing of tijdens bepaalde venstertijden. De handhaving van de maatregel gebeurt ofwel door middel van toezicht op het terrein, ofwel door automatische systemen op basis van camera's met nummerplaatherkenning. Bij een effectstudie in 2010 (Buck Consultants International & Goudappel Coffeng, 2010) bleek de impact van de lage-emissiezones echter beperkt: de PM_{10} -concentratie daalde met 2 tot 7%,

de concentratie NO_2 bleek nauwelijks gedaald. Deze tegenvallende resultaten worden voornamelijk toegeschreven aan de aanwezigheid van vrachtverkeer dat niet aan de reglementering voldoet en dat dus ofwel met ontheffing rondrijdt, ofwel in overtreding binnen de zone verblijft. De wijze van handhaving blijkt van grote invloed op het aantal overtreders, al moet opgemerkt worden dat een striktere handhaving vooral leidt tot meer ontheffingen, zodat uiteindelijk evenveel vervuulende voertuigen blijven rondrijden en er qua luchtkwaliteit dus nog steeds geen verbetering optreedt.

In Duitsland gelden de zogenaamde ‘Umweltzones’ (UWZ) zowel voor personenwagens als voor vrachtverkeer. Voertuigen worden ingedeeld in 4 emissieklassen. Per UWZ wordt aangewezen welke klassen worden toegelaten tot de zone. Overheden kunnen zo zelf sturen in welke mate wordt ingegrepen of kunnen voor een gedifferentieerde (in ruimte) of gefaseerde (in tijd) invoering kiezen. Ook hier blijkt dat de invoering van UWZ's niet zozeer leidt tot een verkeersreductie, maar dat vooral de verschoning van het wagenpark gestimuleerd wordt (Lutz & Rauterberg-Wulff, 2009, 2011).

Ook in Italië beschikken de lokale overheden over de keuzevrijheid over de precieze invulling van hun lage-emissiezones. Enkele krachtlijnen zijn wel voor alle LEZ's geldig. Zo moeten personenwagens steeds inbegrepen zijn in de beperking en moet de beperking gedurende een minimaal aantal uren per dag actief zijn. Andere opties, zoals de gehanteerde emissienorm, variëren per zone, al ligt de beperking in de regel vrij laag.

Tot slot vermelden we dat in een aantal dichtbevolkte gebieden, zoals in het Ruhrgebied of Noord-Italië, gekozen is voor een regionaal gecoördineerde invoering van lage-emissiezones, om zo concurrentiële belangen tussen de steden uit te schakelen.

Samenvattend kunnen we stellen dat in de meeste lage-emissiezones sprake is van een verschoning van het wagenpark en dat ook overal een verbetering van de luchtkwaliteit wordt vastgesteld. De beschikbare evaluatiestudies van Europese LEZ's geven aan dat de afname van de NO_2 -concentratie in het bereik van 1,5% tot 10% ligt (Sadler Consultants, 2010). De daggemiddelde PM_{10} -concentratie daalt tussen 0 en 17%, de jaargemiddelde concentratie tussen 0 en 12%. Voor $\text{PM}_{2,5}$ gebeurde slechts één enkele evaluatie, die een reductie met 15% aangaf.

De grootte van deze verbetering varieert sterk volgens de gekozen emissienorm, de betrokken voertuigtypes, de plaatselijke samenstelling van het wagenpark, uitzonderingsmaatregelen, weersomstandigheden, de aanwezigheid van andere bronnen en achtergrond van luchtvervuiling. Bovendien is het vaak onduidelijk in hoeverre de geobserveerde afname van de verschillende pollutanten kan worden toegeschreven aan de LEZ, dan wel aan andere maatregelen hetzij op het vlak van verkeeremissies, hetzij op het vlak van andere bronnen als industrie of wonen.

Ten slotte stelde men vast dat de verschoning van het wagenpark zich tot ver buiten de LEZ laat gevoelen, aangezien ook het verkeer naar de zone properder wordt. Dit

maakt dat het positieve effect zich ruimtelijk verder verspreidt dan enkel de begrenzing van de lage-emissiezone.

4.2. Inplantingsregels voor gevoelige functies

In het kader van ‘ruimtelijke’ effectgerichte oplossingen voor luchtverontreiniging en geluidshinder wordt hoofdzakelijk nagedacht op grootstedelijke of regionale schaal. Tegelijkertijd kan men nadenken over oplossingen op lokaal niveau. Mogelijke oplossingen kunnen gaan van afstandsregels voor de inplanting van ‘gevoelige functies’ (scholen, ziekenhuizen, rusthuizen, ...), de aanleg van buffers of groenaanplantingen, ondertunneling of de scheiding van functies tot een volledig nieuwe manier van opbouw en inrichting van het stedelijk weefsel. Extra aandacht moet gaan naar maatregelen in relatie tot nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen omdat hier de meeste mogelijkheden liggen voor directe implementatie.

Zo kan men bij het plannen van nieuwe infrastructuurprojecten opleggen om al in de onderzoeksfase rekening te houden met luchtverontreinigings- en geluidshinder-effecten voor de omgeving en kunnen oplossingen in de plannen geïmplementeerd worden. Een gelijkaardige aanpak bestaat in Vlaanderen al voor gevaarlijke bedrijven: bij de planning van Seveso-instellingen of van zogenaamde ‘aandachtsgebieden’ in de omgeving ervan (bijvoorbeeld woongebieden), dient een ruimtelijke veiligheidsrapportage te worden uitgevoerd waarin wordt toegezien op enkele afstandsregels (Departement LNE, 2009a). Een vergelijkbaar instrument, waarbij naast afstandsregels aandacht bestaat voor concrete inrichtingseisen, zou kunnen ontwikkeld worden in relatie tot de problematiek van luchtverontreiniging en geluidshinder bij grote infrastructuurprojecten.

Recente initiatieven wijzen erop dat bepaalde landen en regio’s dergelijke maatregelen opnemen in hun wetgeving. In Californië (VS) mogen nieuwe scholen niet meer worden gelokaliseerd op minder dan 150 meter van een snelweg of een andere drukke verkeersas, tenzij wordt bewezen dat er geen gezondheidsrisico’s aan zijn verbonden of er beschermende maatregelen worden genomen (California Department of Education, 2003). In British Columbia (Canada) gelden ‘best management practices’ voor de inplanting van scholen, hospitalen, rust- en verzorgingstehuizen en woningen (British Columbia Ministry of Environment, 2006). In Nederland is in 2009 een ‘Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit’ in werking getreden. Hierin zijn gevoelige functies gedefinieerd (onderwijs, kinderopvang, rust- en verzorgingstehuizen). Als men die wil oprichten of uitbreiden in een straal van 300 meter langs rijkswegen of 50 meter langs provinciale wegen, is een onderzoek naar de effecten op de luchtkwaliteit verplicht (Rijksoverheid der Nederlanden, 2009).

Dergelijke generieke regels vormen het begin van een beleid waarin bij de inplanting van gevoelige functies zoals ziekenhuizen, scholen en in principe ook woningen, steeds wordt nagegaan of er zich op die plaats geen te grote risico’s voordoen met betrekking tot luchtverontreiniging of lawaaihinder. Op basis daarvan kan naar een plaatsgebonden oplossing worden gezocht in specifieke ruimtelijke ontwerpen.

5. Mogelijke beleidsaanpak voor Vlaanderen

5.1. Vlaams beleid aangaande verkeersleefbaarheid

In de voorbije decennia kende het Vlaamse beleid ten aanzien van verkeersleefbaarheid verschillende klemtonen (Lauwers, 2008). Aan het eind van de jaren 1980 focus- te het beleid zich op snelheidsmaatregelen, met als sterkste instrument de ‘zone 30’, al duurde het tot na de opheffing van de strakke toepassingsvoorwaarden in 1998, alvorens de brede toepassing ervan op het terrein kon plaatsvinden. In het begin van de jaren 1990 maakten veel gemeenten op eigen initiatief verkeersleefbaarheidsplannen op. Hierin lag de klemtoon enerzijds op de afbakening en inrichtingsprincipes van verblijfsgebieden en anderzijds op de herinrichting van doortochten en hoofdstraten. Met de verblijfsgebiedenbenadering - waarbij het accent aanvankelijk op snelheids- beheersing lag - werd gestreefd naar het scheiden van verkeers- en verblijfsfunctie waar mogelijk. De herinrichting van hoofdstraten stond dan weer in het teken van het integreren van verkeers- en verblijfsfunctie waar nodig, waardoor Vlaanderen een ontwerptraditie ontwikkelde waarin de kwaliteit van het openbaar domein en andere verkeersleefbaarheidsaspecten sterk doorwegen. De behoefte daaraan heeft zeker te maken met de typische ruimtelijke structuren in Vlaanderen waarin voorzieningen zoals winkels en scholen zich vooral aan en nabij straten vestigen die ook een belangrijke verkeersfunctie hebben. Uitvoering op het terrein – waarbij het aanzicht van straten en pleinen in de centra van de meeste dorpen en wijken sterk veranderde – gebeurde vooral vanaf halfweg de jaren 1990. Voetgangers en fietsers kregen daarbij (opnieuw) meer ruimte, autoverkeer diende zich meer in te passen in de omgeving.

Sinds halfweg de jaren 1990 is deze verkeersleefbaarheidsbenadering verruimd tot een integrale mobiliteitsbenadering, waarin verschillende werkdomeinen (mobili- teit, ruimte, milieu) en verschillende vervoersmodi in samenhang bekeken worden. Mijlpalen waren de lancering van het Mobiliteitsconvenantenbeleid (1996) en het Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen (2001). De wegcategorisering, waarvan de principes in 1997 werden vastgelegd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, is gebaseerd op het selectief prioriteit geven aan ofwel bereikbaarheid ofwel leefbaar- heid. Die categorisering werkt ook door in herinrichtingsplannen die in het kader van het convenantenbeleid aan de Provinciale Auditcommissies voorgelegd moeten worden.

Men kan stellen dat in het huidige beleid de aandacht voor verkeersleefbaarheid doorwerkt op vele relevante beleidsdomeinen. Grosso modo kunnen maatregelen op 2 manieren ingrijpen op de problematiek. De lokale blootstelling van de bevolking aan verkeershinder wordt immers bepaald door een gecombineerd effect van emissie en immissie. Maatregelen op het vlak van emissie trachten de uitstoot door de voertuigen naar de omgeving in te perken, terwijl maatregelen op het vlak van immissie eerder de blootstelling van de ontvangers aan deze uitstoot aanpakken.

De lokale emissies naar lucht en geluid worden in de eerste plaats bepaald door het wagenpark. Emissienormen voor voertuigen worden bepaald op Europees niveau en kunnen, op specifieke lokale beperkingen na, niet worden beïnvloed door de Vlaamse

en gemeentelijke overheden. De effectieve emissies worden ook beïnvloed door de weginfrastructuur, verkeersreglementering en lokale milderende maatregelen (smogalarm, lage-emissiezone, ...), zodat regionale en lokale overheden wel degelijk instrumenten hebben om de lokale emissies te beïnvloeden.

Ook ruimtelijke planning, met het oog op optimale inplanting van functies als wonen, werken en industrie, heeft een impact op de lokale verkeerssituatie en staat zo in direct verband met deze lokale emissies. Op verschillende vlakken wordt hier in de regelgeving aandacht aan besteed. Zo worden voor nieuwe industriële projecten en infrastructuurprojecten de lokale verkeersafwikkeling en effecten op de voertuigstromen opgenomen in de mobiliteitseffectenrapportage (MOBER) en worden de emissie, blootstelling aan geluid en luchtverontreiniging behandeld in de milieu-effectenrapportages (MER). In het geval van geluidsemissies is de werking van de Europese Richtlijn Milieulawaai belangrijk. In de actieplannen die kaderen in deze EU-regelgeving worden maatregelenpakketten beschreven voor het reduceren van de blootstelling in het algemeen en voor het saneren van meer specifieke zones met hoge blootstelling (zwarte punten).

De blootstelling is ook onderhevig aan stedenbouwkundige aspecten, in het bijzonder de afstand van de woningen tot de lokale verkeersbronnen of het al dan niet beschikbaar zijn van afscherpende maatregelen.

Ten slotte wordt werk gemaakt van mobiliteits- en verkeersmanagement, het actief sturen van respectievelijk het verplaatsingsgedrag en de resulterende verkeersstromen in functie van het gewenste gedrag. Mobiliteitsmanagement speelt hierbij vooral in op een afname van de (auto)verplaatsingsbehoefte, door overbodige verplaatsingen te elimineren of te combineren, of door verplaatsingen op een minder druk tijdstip of met een alternatieve vervoerswijze te maken. Het doel is om op die manier het totale volume aan autoverkeer te reduceren. Verkeersmanagement heeft tot doel om het resulterende autoverkeer te sturen met het oog op verbeterde doorstroming, dan wel verminderde omgevingshinder. Dit laatste omvat onder meer maatregelen op het vlak van routing of vrachtroutes (verkeer sturen naar minder belastende routes), snelheidsgedrag (verlaagde snelheid in functie van omgevingshinder) of parkeerbeleid (ontmoedigen van verkeer in gevoelige zones).

Naar de toekomst lijkt een voortzetting van deze instrumenten aangewezen. Belangrijke aandachtspunten lijken alvast:

- Behalve op inrichting en verkeersreglementering ook een beroep doen op nieuwe technologieën, die zowel op het vlak van het individuele voertuig (schone voertuigen, intelligente snelheidsaanpassing, ...) als de gehele verkeersstroom (verkeersmanagement) toepassingsmogelijkheden bieden.
- Door recent sterker ervaren probleemvelden als parkeerdruk, sluipverkeer en gezondheidsrisico's (verkeersgeluid, luchtkwaliteit, fijn stofproblematiek) streven naar een aanpak die verder gaat dan de lokale aanpak door (her)inrichting.

5.2. Mogelijke klemtonen voor het Vlaamse verkeersleefbaarheidsbeleid

Verkeersleefbaarheid betreft een samenspel tussen het verkeer, de omgeving en de mens in die omgeving. Een grondige aanpak van verkeersleefbaarheid kan of moet dan ook inspelen op deze 3 pijlers.

Een eerste belangrijke oorzaak van leefbaarheidsproblemen is uiteraard het *verkeer* op zich. De meest fundamentele aanpak richt zich dan ook op het beheersen en sturen van de verkeershoeveelheid, wat ingrepen vereist op diep ingebakken patronen zoals het individuele verplaatsingsgedrag en logistieke processen. Instrumenten hiertoe zijn mobiliteitsmanagement (het sturen van de vervoerswijzekeuze, tijdstipkeuze, ... in functie van het reduceren van het aantal (auto)verplaatsingen) en verkeersmanagement (sturen van rijgedrag, routekeuze, ... in functie van minimale omgevingshinder). Dit vereist dat volwaardige alternatieven voor de auto worden aangeboden en dat een hiërarchisch ingericht wegennet wordt uitgebouwd, conform de wegcategorisering.

Ook ruimtelijke planning heeft hierin een wezenlijke bijdrage, met het oog op een gepaste inplanting van de juiste functie op de juiste locatie. Met name voor belangrijke verkeersgenererende functies en voor hindergevoelige functies is een weloverwogen inplanting cruciaal, temeer daar deze keuze op de lange termijn bepalend is.

Een tweede pijler is de loskoppeling van het verkeer en de impact ervan op de *omgeving*, zodanig dat zelfs bij gelijke verkeersbelasting de hinder voor de omgeving gereduceerd wordt. Een belangrijk effect is op dit vlak te verwachten van voertuigtechnologie, waardoor voertuigen stelselmatig properder, stiller en veiliger worden. Deze verbeteringen hebben betrekking op klassieke personenwagens door optimalisatie op het vlak van onder meer motor- en bandentechnologie (zoals onder impuls van de aanscherpende Europese milieunormen), maar leiden ook gaandeweg tot de doorbraak van alternatieve brandstoffen (elektriciteit, aardgas, biobrandstof, ...). In het kader van de Vlaamse Proeftuin Elektrische Voertuigen worden initiatieven genomen om de invoering van elektrische voertuigen in Vlaanderen te versnellen.

Ook op technologisch vlak zijn tools beschikbaar die vooral de chauffeurs ondersteunen, maar ook relevant zijn voor veiliger en leefbaarder verkeer. Het gaat onder meer om systemen voor voetgangersdetectie of ongevals waarschuwing. Met name op het vlak van Intelligente Snelheidsadaptatie (ISA), een systeem dat de bestuurder informeert over of zelfs actief beperkt tot de toegelaten snelheidslimiet, wil België een voortrekkersrol spelen. Getuige hiervan de Resolutie die op 18 april 2013 bijna unaniem werd goedgekeurd door de Kamer en die aan de federale regering vraagt om binnen de 6 maanden een concreet plan voor te leggen waarin de strategie voor de bevordering en invoering van ISA wordt vastgelegd. Hoewel dit systeem in eerste instantie een verbeterde verkeersveiligheid beoogt, zal het ook op de verkeersleefbaarheid een positieve uitwerking hebben.

De hinder voor de omgeving wordt tegelijk beïnvloed door de weginrichting. Hierbij denken we onder meer aan de vormgeving van de weg (wegbreedte, oversteek-

voorzieningen, snelheidsremmende maatregelen) en aan de keuze van de wegverharding, die belangrijke parameters zijn voor de geluidsemissie. De meeste maatregelen die de verkeersleefbaarheid en de verkeersveiligheid verhogen zullen ook positieve effecten hebben op de emissie, zowel van geluid- als luchtverontreiniging.

Naast het verkeer en de omgeving is de *blootstelling* van de mens aan de omgevings-effecten van het verkeer een derde aandachtspunt voor het beleid. Een strikte scheiding tussen verkeer en overige functies ligt in Vlaanderen niet voor de hand, gezien de hoge bebouwingsdichtheid en het dichte wegennet. In het huidige beleid wordt daarom naargelang de categorie van de weg prioriteit gegeven aan de verkeersfunctie of aan de verblijfsfunctie. Hierbij zijn een aantal aandachtspunten te formuleren. Zo blijken er nauwelijks richtlijnen te bestaan ter bescherming van gevoelige functies als scholen of ziekenhuizen, terwijl buitenlandse voorbeelden aantonen dat specifieke afstandsregels of blootstellingsnormen net aan zwakkere bevolkingsgroepen enige zekerheid bieden. Een andere belangrijke doelgroep zijn fietsers en voetgangers, die vaak het meest direct blootgesteld worden aan voertuigemissies. Het streven naar enige vorm van afscheiding tussen het autoverkeer en de overige weggebruikers kan hieraan verhelpen. Het aanbieden van alternatieve fietsroutes, gescheiden van (drukke stromen van) autoverkeer zou hier nog effectiever zijn.

Op basis van voorgaande bespreking komen enkele aandachtspunten tot uiting voor het Vlaamse beleid ten aanzien van verkeersleefbaarheid:

Streven naar een gebiedsgerichte aanpak

Verblijfsgebieden gescheiden van verkeersgebieden vormen al decennia lang een kernbegrip voor de uitbouw van de verkeersleefbaarheid. Nochtans blijft de realisatie van deze verblijfsgebieden vaak beperkt tot een aangepaste weginrichting. Zelfs op het vlak van het invoeren van ‘zone 30’-gebieden blijkt Vlaanderen achter te blijven op de omliggende landen. Dit wijst erop dat het instrument ‘zone 30’ nog sterker benut moet kunnen worden.

Vergelijkbare gebieden in kernen of stadscentra blijken in andere regio’s harder afgedwongen te worden door selectieve toegankelijkheid (zie ook lage-emissiezones) of zelfs algemene toegangsbeperking (voetgangersgebieden).

Strikte toepassing van het STOP-principe in ruimtelijke projecten en verkeersingrepen

Het STOP-principe houdt in dat bij de uitwerking van maatregelen in volgorde van prioriteit aandacht moet gaan naar voetgangers (‘Stappers’), fietsers (‘Trappers’), Openbaar vervoer en autoverkeer (‘Personenauto’). Dit principe is een alternatieve formulering voor het principe van mobiliteitsmanagement: wil men effectief sturen op het individuele verplaatsingsgedrag, dan dient men voorzieningen aan te bieden die dit gewenste gedrag weerspiegelen en die de meest wenselijke optie ook het meest comfortabel maken.

Locatiebeleid

Ook het principe van locatiebeleid, dat tot uiting komt in het onderzoeken van mobiliteitseffecten van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, ondersteunt het

mobilitieitsmanagement. Locatiebeleid streeft ernaar om de juiste functie op de juiste locatie te plannen. Dit gebeurt door het mobiliteitsprofiel (bereikbaarheidsbehoefte) van een functie af te stemmen op het bereikbaarheidsprofiel (vervoersaanbod) van een locatie en vice versa. Zo wordt ernaar gestreefd de troeven en potenties van zowel de functie als de locatie optimaal te benutten. Waar deze mobiliteitseffecten momenteel voornamelijk getoetst worden voor sterk verkeersgenererende functies, is een gelijkaardige toetsing mogelijk voor gevoelige functies.

Lokale maatregelen

Verkeersleefbaarheid heeft een duidelijk sociale dimensie. Zones met hoge verkeershinder hebben een gerichte aanpak nodig. Hoewel gerichte lokale maatregelen een relatief klein deel van de Vlaamse bevolking bereiken, zijn zij wel erg effectief omdat hierdoor net het meest gehinderde deel van de bevolking bereikt wordt.

De verzamelde cijfers tonen ook aan dat de grootste hinder ligt bij de bevolkingsgroep die zelf relatief minder hinder veroorzaakt. De sociaal zwakkere groepen blijken gemiddeld immers minder verplaatsingen te maken, minder kilometers af te leggen en minder vaak de auto te gebruiken. Een kanttekening hierbij is dat die groep met relatief oudere en meer vervuilende wagens rijdt. Het is daarom te verdedigen om maatregelen voor het verschonen en/of vernieuwen van het voertuigenpark gericht aan te pakken ten voordele van deze groepen.

Die kanttekening geldt ook voor andere verkeersmaatregelen rond verkeersbeheersing. Er moet gewaakt worden over mogelijke sociale verdringingseffecten, waardoor zwakkere groepen sterker getroffen worden dan andere groepen.

Slotbeschouwingen

Zich verplaatsen is een noodzaak voor de mens, om te kunnen deelnemen aan economische en sociale functies die ruimtelijk gespreid zijn over de leefomgeving. De exponentiële groei van het verkeer dat hiervan het gevolg is, zorgt echter voor een toenemende druk op het verkeerssysteem. Enerzijds komt de bereikbaarheid op zich in gevaar, anderzijds stijgt de negatieve impact van het (auto)verkeer op zijn omgeving. Dit onevenwicht tussen de positieve en negatieve aspecten van verkeer geeft aanleiding tot problemen die gebundeld worden onder de noemer verkeersleefbaarheid. De meest tastbare aspecten zijn verkeersemisssies en verkeersgeluid, temeer daar zij de belangrijkste factoren zijn in respectievelijk de rechtstreekse gezondheidseffecten van verkeer en de waargenomen hinder door verkeer.

In vergelijking met de omliggende landen zijn de Vlaamse scores, zowel op het vlak van verkeersemisssies als verkeersgeluid, niet gunstig. Aan de richtlijnen van de WHO over de concentraties van verkeersgerelateerde pollutanten wordt grotendeels voldaan, al worden ze bij piekbelastingen nog overschreden. De blootstelling aan hogere geluidsniveaus ligt in vergelijking met onze buurlanden erg hoog. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de sterke verstedelijking in Vlaanderen, resulterend in

versnippering en verlinting, waardoor een groot deel van de bevolking op relatief korte afstand woont van drukke verkeerswegen. Bovendien is Vlaanderen relatief laat gestart met specifieke geluidsmaatregelen op het vlak van weginrichting (zoals geluidsafscherming of aangepaste wegdekken) of verkeerssturing (zoals gericht snelheidsbeleid of vrachtrouthering).

Toekomstverkenningen voor het jaar 2030 tonen aan dat een ongewijzigde voortzetting van het huidige beleid vooral op het vlak van verkeersgeluid nefaste gevolgen heeft. Ook de emissie van broeikasgassen loopt in dit geval sterk op. Voor andere pollutanten neemt de concentratie wel af, al is dit voor NO_x en fijn stof niet voldoende om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken. Wanneer rekening wordt gehouden met bestaande en te verwachten Europese regelgeving, blijkt er een stagnatie op te treden van de blootstelling aan verkeersgeluid, waarbij vooral de hoogste blootstellingsniveaus worden aangepakt. Op het vlak van broeikasgassen volstaat deze regelgeving om de trend te keren, al worden de voor 2020 vooropgestelde doelstellingen pas in 2025 behaald. Ook op het vlak van fijn stof scoort dit scenario nog een onvoldoende. Slechts met 'visionaire' maatregelen worden de doelstellingen voor broeikasgassen tijdig gehaald, al schieten die op het vlak van fijn stof nog steeds tekort. Dit illustreert dat een diepgaande aanpak noodzakelijk is om de problematiek van het fijn stof te kunnen keren.

In dit licht moet men vaststellen dat in het buitenland meer ingrijpende maatregelen genomen worden om de verkeersleefbaarheid te garanderen. 2 type-maatregelen werden in deze bijdrage specifiek belicht: de lage-emissiezone (LEZ) en de toepassing van inplantingsregels voor gevoelige functies zoals scholen of ziekenhuizen.

Lage-emissiezones (LEZ's) zijn ruimtelijk afgebakende gebieden waartoe de toegang beperkt wordt tot voertuigen die aan vastgestelde kwaliteitsnormen (vaak uitgedrukt in termen van een minimale Europese emissienorm) voldoen. Opmerkelijk is dat de maatregel in praktijk niet zozeer leidt tot een afname van de verkeersintensiteit en er dus zelden een merkbaar effect is op doorstroming en congestie. Het voornaamste effect blijkt een versnelde vernieuwing en verschoning van het voertuigpark te zijn. Aandachtspunten die geformuleerd worden bij de invoering van een LEZ zijn onder meer de sociale impact (mogelijke verdringing van lagere inkomensklassen met oudere, meer vervuilende voertuigen), de bepaling van de toelatingsvoorwaarden en van eventuele uitzonderingsmaatregelen voor bestemmingsverkeer, en de handhaving. Die keuzes bepalen immers in grote mate het draagvlak, maar ook de effectiviteit van de maatregel.

Een verwante maatregel, die zich specifiek op de meest gevoelige bevolkingsgroepen, is het instellen van inplantingsregels voor gevoelige functies zoals scholen, ziekenhuizen of rusthuizen. Die regels kunnen ingevuld worden in termen van maximaal toegestane blootstelling aan verkeersgeluid of aan luchtpolluenten, dan wel in termen van minimale afstandsregels tot drukke verkeerswegen. Op deze manier wordt verzekerd dat zowel bij grote infrastructuurprojecten als bij de inplanting van nieuwe gevoelige functies de effecten op luchtverontreiniging en lawaaihinder afgetoetst worden.

Voor het Vlaamse beleid ten aanzien van verkeersleefbaarheid werden 3 mogelijke insteken geformuleerd. Een eerste insteek is het beheersen en sturen van de vraag naar verkeer. Dit is mogelijk door middel van mobiliteits- en verkeersmanagement. Ook een ondersteunend ruimtelijk beleid is een noodzaak. Als tweede pijler dient de impact van het verkeer naar zijn omgeving aangepakt. Instrumenten hiertoe zijn de vernieuwing en verschoning van het voertuigenpark en een doorvertaling van de gewenste categorisering van het wegennet naar de weginrichting. Een derde pijler is het vermijden van blootstelling van de mens aan de omgevingseffecten vanwege het verkeer. Dit vergt een striktere scheiding tussen wegen met een overwegende verkeersfunctie en wegen met een overwegende verblijfsfunctie en tussen het autoverkeer en de actieve vervoersmodi (fiets, voetganger).

Dit alles kan vertaald worden naar een aantal concrete aandachtspunten:

- Streven naar een gebiedsgerichte aanpak, met een strengere bescherming van verblijfsgebieden, hetzij door een grootschaliger inzet van de ‘zone 30’-maatregel, hetzij door middel van selectieve toegankelijkheid (bijvoorbeeld via lage-emissiezones).
- Strikte toepassing van het STOP-principe in ruimtelijke projecten en verkeersingrepen, in functie van het sturen van het individuele verplaatsingsgedrag.
- Toepassing van locatiebeleid, waarbij ernaar gestreefd wordt om de juiste functie op de juiste locatie in te planten. Zo worden de troeven en potenties van zowel de functie als de locatie maximaal op elkaar afgestemd.
- Aandacht voor de sociale dimensie van verkeersleefbaarheid: zowel aan de bronzijde als aan de blootstellingszijde worden immers duidelijke verschillen tussen verschillende inkomensklassen aangetoond. Bij de invoering van maatregelen dient daarom gewaakt te worden over sociale verdringingseffecten, waardoor zwakkere groepen sterker getroffen worden dan andere groepen.

Noten

- ¹ L_{Aeq} is een maat waarbij de geluidssterkte wordt uitgedrukt door het energetisch gemiddelde niveau, dit wil zeggen het geluidsdrumniveau van een constant geluid dat evenveel energie bevat als het fluctuerend geluid. Een andere veelgebruikte maat is L_{den} , uitgedrukt in dB(A), waarin rekening gehouden wordt met verschillende gevoeligheid voor geluid tijdens dag-, avond- en nachtperiode.
- ² Bepaald als de wegen van categorie 20, 30 of 40 volgens categorisering van Streetnet, wat grosso modo overeenkomt met de gewestwegen en provinciewegen.

Bibliografie

- Appleyard, D. (1981). *Livable Streets*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Asperges, T. (1998). *Impact van verkeersonveiligheid en -onleefbaarheid – objectieve en subjectieve factoren: methodiek objectieve verkeersleefbaarheid*. Leuven: Langzaam Verkeer vzw.
- Berghmans, P., Bleux, N., Int Panis, L., Mishra, V.K., Torfs, R. & Van Poppel, M. (2009). Exposure assessment of a cyclist to PM10 and ultrafine particles. In: *Science of The Total Environment*, 407 (4), 1286-1298.

- Beyst, V. & Pauwels, G. (2009). *Beleving van geluidshinder in Vlaanderen*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- BIVV (2013). *Verkeersveiligheidsbarometer januari-december 2012*. Brussel: Belgisch Instituut Voor de Verkeersveiligheid.
- Bockstael, A., Botteldooren, D., De Coensel, B., Geentjens, G., Glorieux, C. & Kelders, L. (2012). *Impact van geluid op welzijn, leefmilieu en volksgezondheid in Vlaanderen*. Brussel: Instituut Samenleving & Technologie.
- Botteldooren, D., Dekoninck, L. & Gillis, D. (2008). *Zwarte punten voor geluidshinder door straatverkeer in Vlaanderen - Analyse van conflicten tussen verkeer en leefbaarheid*. Diepenbeek: Steunpunt Mobiliteit en Openbare Werken.
- Botteldooren, D., Dekoninck, L. & Gillis, D. (2011). The Influence of Traffic Noise on Appreciation of the Living Quality of a Neighborhood. In: *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 8 (3), 777-798.
- Boussauw, K., Zwerts, E. & Witlox, F. (2009). Mobiel Vlaanderen. In: Vanderleyden, L., Callens, M. & Noppe, J. (red.). *De Sociale Staat van Vlaanderen 2009*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Bouwman, A.A., Kruijze, H.A., van Kamp, I. & de Hollander, A. (2001). Quality of the local environment. In: *Environmental audit 2001. Explaining the Dutch Environmental Situation*. Bilthoven: National Institute of Public Health and the Environment.
- British Columbia Ministry of Environment (2006). *Environmental best management practices for urban and rural land development in British Columbia: air quality BMPs and supporting information*. Victoria, BC: Ministry of Environment.
- Brulle, R.J. & Pellow, D.N. (2006). Environmental justice: human health and environmental inequalities. In: *Annual Review of Public Health*, 27, 103-124.
- Buchanan, C. (1963). *Traffic in towns*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Buck Consultants International & Goudappel Coffeng (2010). *Landelijke effectstudie milieuzones vrachtverkeer 2010, effecten op de luchtkwaliteit*. Den Haag: Agentschap NL.
- California Department of Education (2003). *Senate Bill 352*. Sacramento, CA: Department of Education.
- CEDR (2010). *Noise management and abatement*. Geraadpleegd via http://www.cedr.fr/home/fileadmin/user_upload/Publications/2010/e%20Road%20noise.pdf
- CROW (2009). *Anders kijken naar bereikbaarheid*. Ede: CROW.
- Declercq, K., Janssens, D. & Wets, G. (2012). *Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen 4.3 (2010-2011): Tabellenrapport*. Brussel: Departement Mobiliteit en Openbare Werken.
- Dekoninck, L., Gillis, D., Botteldooren, D. & Lauwers, D. (2010). *Methodologie voor het objectief meten van het effect van verkeer op de leefbaarheid*. Diepenbeek: Steunpunt Mobiliteit en Openbare werken.
- Dekoninck, L., Botteldooren, D. & Int Panis, L. (2013). An instantaneous spatiotemporal model to predict a bicyclist's Black Carbon exposure based on mobile noise measurements. In: *Atmospheric Environment*, 79, 623-631.
- Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (2009a). *Veiligheidsrapportages*. Geraadpleegd op 23 april 2013 via <http://www.lne.be/themas/veiligheidsrapportage/rapportages>.
- Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (2009b). *Richtlijn omgevingslawaaï - geluidskaarten en actieplannen in Vlaanderen*. Geraadpleegd via <http://www.lne.be/themas/hinder-en-ricos/geluidshinder/beleid/eu-richtlijn>
- Dons, E., Panis, L.I., Van Poppel, M., Theunis, J. & Wets, G. (2012). Personal exposure to Black Carbon in transport microenvironments. In: *Atmospheric Environment*, 55, 392-398.
- European Environment Agency (2012). *Air quality in Europe - 2012 report*. Kopenhagen, EEA.
- Finkelstein, M.M., Jerrett, M. & Sears, M.R. (2004). Traffic air pollution and mortality rate advancement periods. In: *American Journal of Epidemiology*, 160 (2), 173-177.

- Fischer, P.H., Hoek, G., van Reeuwijk, H., Briggs, D.J., Lebret, E., van Wijnen, J.H., Kingham, S. & Elliott, P.E. (2000). Traffic-related differences in outdoor and indoor concentrations of particles and volatile organic compounds in Amsterdam. In: *Atmospheric Environment*, 34, 3713-3722.
- Fischer, P.H., Marra, M., Wesseling, J. & Cassee, F.R. (2007). *Invloed van de afstand tot een drukke verkeersweg op de lokale luchtkwaliteit en de gezondheid: een quick scan*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Gauderman, W.J., Vora, H., McConnell, R., Berhane, K., Gilliland, F., Thomas, D., Lurmann, F., Avol, E., Kunzli, N., Jerrett, M. & Peters, J. (2007). Effects of exposure to traffic on lung development from 10 to 18 years of age: a cohort study. In: *The Lancet*, 369, 571-577.
- Goodman, A., Wilkinson, P., Stafford, M. & Tonne, C. (2011). Characterising socio-economic inequalities in exposure to air pollution: A comparison of socio-economic markers and scales of measurement. In: *Health & Place*, 17 (3), 767-774.
- Hitchins, J., Morawska, L., Wolff, R. & Gilbert, D. (2000). Concentrations of submicrometre particles from vehicle emissions near a major road. In: *Atmospheric Environment*, 34, 51-59.
- Hoffman, B., Moebus, S., Möhlenkamp, S., Stang, A., Lehmann, N., Dragano, N., Schmermund, A., Memmesheimer, M., Mann, K., Erbel, R. & Jöckel, K.-H. (2007). Residential exposure to traffic is associated with coronary atherosclerosis. In: *Circulation*, 116, 489-496.
- Int Panis, L., de Geus, B., Vandenbulcke, G., Willems, H., Degraeuwe, B., Bleux, N., Mishra, V., Thomas, I. & Meeusen, R. (2010). Exposure to particulate matter in traffic: A comparison of cyclists and car passengers. In: *Atmospheric Environment*, 44 (19), 2263-2270.
- Janssen, N.A., van Vliet, P.H., Aarts, F., Harssema, H. & Brunekreef, B. (2001). Assessment of exposure to traffic related air pollution of children attending schools near motorways. In: *Atmospheric Environment*, 35, 3875-3884.
- Kinney, P.L., Aggarwal, M., Northridge, M.E., Janssen, N.A. & Shepard, P. (2000). Airborne concentrations of PM (2.5) and diesel exhaust particles on Harlem sidewalks: a community-based pilot study. In: *Environmental Health Perspectives*, 108 (3), 213-218.
- Kuhler, M., Kraft, J., Bess, H., Heeren, U. & Schürmann, D. (1994). Comparison between measured and calculated concentrations of nitrogen oxides and ozone in the vicinity of a motorway. In: *Science of The Total Environment*, 146-147, 387-394.
- Lammar, P. & Hens, L. (2005). Health and mobility in Flanders (Belgium). In: Nicolopoulou-Stamati, P., Hens, L. & Howard, C.V. (eds.). *Environmental Health Impacts of Transport and Mobility*. Houten: Springer Netherlands.
- Laurent, O., Bard, D., Filleul, L. & Segala, C. (2007). Effect of socioeconomic status on the relationship between atmospheric pollution and mortality. In: *Journal of Epidemiology and Community Health*, 61 (8), 665-675.
- Lauwers, D. (2008). Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen Doelstelling 4: de verkeersleefbaarheid verbeteren. In: *Verkeersspecialist*, 150.
- Lutz, M. & Rauterberg-Wulff, A. (2009). *Ein Jahr Umweltzone Berlin: Wirkungsuntersuchungen*. Berlin: Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz.
- Lutz, M. & Rauterberg-Wulff, A. (2011). *Ein Jahr Umweltzone Stufe 2 in Berlin*. Berlin: Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Mobiliteitscel (2001). *Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen: naar een duurzame mobiliteit in Vlaanderen*. Brussel: Vlaamse overheid.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Mobiliteit en Openbare Werken (2008). *Verkeersveiligheidsplan Vlaanderen*. Brussel: Departement MOW.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen (2011). *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*. Brussel: Vlaamse overheid.

- Morgenstern, V., Zutavern, A., Cyrus, J., Brockow, I., Koletzko, S., Krämer, U., Behrendt, H., Herbarth, O., von Berg, A., Bauer, C.P., Wichmann, H.-E. & Heinrich, J. (2008). Atopic diseases, allergic sensitization, and exposure to traffic-related air pollution in children. In: *American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine*, 177, 1-7.
- Morris, E. (2007). From horse to horse power. In: *Access*, 30, 2-9.
- Pope, C.A. & Dockery, D.W. (2006). Health effects of fine particulate air pollution: lines that connect. In: *Journal of the Air & Waste Management Association*, 56 (6), 709-742.
- Rijksoverheid der Nederlanden (2009). Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteitseisen. In: *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 14.
- Roorda-Knape, M.C., Janssen, N.A., De Hartog, J.J., Van Vliet, P., Harssema, H. & Brunekreef B. (1998). Air pollution from traffic in city districts near major motorways. In: *Atmospheric Environment*, 32 (11), 1921-1930.
- Sadler Consultants (2010). *Low Emission Zones in Europe*. Emmendingen: Sadler Consultants.
- Salomons, E., Polinder, H., Lohman, W.J., Zhou, H., Borst, H.C. & Miedema, H.M (2009). Engineering modeling of traffic noise in shielded areas in cities. In: *Journal of the Acoustical Society of America*, 126 (5), 2340-2349.
- Schwanen, T. (2002). Urban form and commuting behaviour: a cross-European perspective. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93 (3), 336-343.
- Seto, E.Y., Holt, A. & Rivard, T. (2007). Spatial distribution of traffic induced noise exposures in a US city: an analytic tool for assessing the health impacts of urban planning decisions. In: *International journal of health geography*, 6 (24).
- Van Acker, V. & Witlox, F. (2010). Car ownership as a mediating variable in car travel behaviour research using a structural equation modelling approach to identify its dual relationship. In: *Journal of Transport Geography*, 18 (1), 65-74.
- van Kamp, I. (2010). *Noise and health from different perspectives*. Proceedings of the 20th International Congress on Acoustics (ICA), Sydney, 23-27 augustus 2010.
- Vanneste, D., Thomas, I., Goossens, L., De Decker, P., Laureys, J., Laureysen, I., Querriau, X., Vanderstraeten, L. & Wevers, W. (2001). Woning en woonomgeving in België. In: *Huisvestingsmonografie op de resultaten van de SEE*.
- Van Renterghem, T., Botteldooren, D. & Dekoninck, L. (2012). Evolution of building façade road traffic noise levels in Flanders. In: *Journal of Environmental Monitoring*, 14 (2), 677-686.
- Verkeerscentrum Vlaanderen (2011). *Verkeersindicatoren hoofdwegenet Vlaanderen 2010*. Antwerpen: Verkeerscentrum Vlaanderen.
- Verkeerscentrum Vlaanderen (2012). *Verkeersindicatoren hoofdwegenet Vlaanderen 2011*. Antwerpen: Verkeerscentrum Vlaanderen.
- Verkeerscentrum Vlaanderen (2013). *Verkeersindicatoren hoofdwegenet Vlaanderen 2012*. Antwerpen: Verkeerscentrum Vlaanderen.
- VITO (2012). *Urban air quality modelling*. Geraadpleegd via <http://www.vito.be/NR/rdonlyres/6D4054D9-01AA-4F3A-8190-7A8CFE0DC74A/0/TNRMA013E.pdf>
- Vlaamse overheid (2009). *Decreet betreffende het mobiliteitsbeleid*. Brussel: Vlaamse overheid.
- Vlaamse overheid (2011). *Milieubeleidsplan 2011-2015*. Brussel: Departement LNE.
- VMM & VITO (2012). *Inschatting ziektelast en externe kosten veroorzaakt door verschillende milieufactoren in Vlaanderen*. Mechelen: VMM Milieurapportering (MIRA).
- VMM (2009). *Milieuverkenning 2030*. Mechelen: VMM Milieurapportering (MIRA).
- VMM (2011a). *NO₂-meetcampagne met passieve samplers in steden in 2010*. Erembodegem: Vlaamse Milieumaatschappij.
- VMM (2011b). *Milieurapport Vlaanderen MIRA: Achtergronddocument Sector Transport*. Mechelen: VMM Milieurapportering (MIRA)
- VMM (2012). *MIRA Indicatorrapport 2011*. Mechelen: VMM Milieurapportering (MIRA).

- VMM (2013). *MIRA Indicatorrapport 2012: Milieu, mens en gezondheid*. Mechelen: VMM Milieurapportering (MIRA).
- WHO Europe (2012). *Health effects of black carbon*. Kopenhagen: WHO Europe.
- WHO (2006). *Air quality guidelines – Global update 2005*. Kopenhagen: WHO Europe.
- Zhu, Y., Hinds, W.C., Seongheon, K., Shen, S. & Sioutas, C. (2002). Study of ultrafine particles near a major highway with heavy-duty diesel traffic. In: *Atmospheric Environment*, 36, 4323-4335.

Slotbeschouwingen

Lieve Vanderleyden*, Marc Callens & Jo Noppe

In *De Sociale Staat van Vlaanderen 2013* werd de blik gericht naar de toekomst. Een aantal uitdagingen waar Vlaanderen voor staat – geselecteerd aan de hand van een sterkte-zwakke analyse op basis van de bevindingen van de voorgaande edities van de Sociale Staat van Vlaanderen –, werden uitgebreid geanalyseerd. Het ging per levensdomein telkens om een uitdaging: voortijdig schoolverlaten, ‘werkbaar’ werk, de inkomenssituatie van alleenstaande ouders, geestelijke gezondheid, energiearmoede en energie-efficiëntie, digitale participatie en verkeersleefbaarheid. In deze afsluitende bijdrage worden de belangrijkste bevindingen van de analyses van de 7 uitdagingen samengevat. Daarnaast worden enkele algemene krachtlijnen geformuleerd die uit de verschillende bijdragen gedestilleerd kunnen worden.

1. Samenvatting van de bijdragen

Bij de analyse van de uitdagingen werd telkens hetzelfde stramien gehanteerd. Er werd vertrokken van een beschrijving van de huidige situatie, de voorbije evolutie en de specifieke positie van risicogroepen. Daarbij werd de Vlaamse situatie ook Europees vergeleken en werd gezocht naar verklaringen voor de gegeven situatie. Vervolgens werd de te verwachten evolutie in de komende 10 à 15 jaar verkend. Tot slot werd telkens gezocht naar interessante buitenlandse praktijkvoorbeelden die bij de aanpak van de uitdaging hun waarde hebben bewezen en werd de toepasbaarheid van deze voorbeelden nagegaan in een Vlaamse context.

1.1. Voortijdig schoolverlaten

De ongekwalficeerde uitstroom uit het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs bedroeg in Vlaanderen in 2010 bijna 14%. In de periode 1999 tot en met 2007 was de globale trend licht stijgend. Vanaf 2008 deed zich, vooral bij jongens, een abrupte daling voor. De verklaring hiervoor is niet dat plots meer leerlingen een kwalificatie behaalden, maar wel dat er meer leerlingen die niet meer leerplichtig waren, toch verder bleven schoollopen. De beslissing om het onderwijs zonder kwalificatie te verlaten, wordt blijkbaar niet alleen bepaald door de mate waarin het onderwijs leerlingen weet te motiveren, maar ook door de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt. De economische crisis en de daarmee gepaard gaande toegenomen jeugdwerkloosheid, heeft deze aantrekkingskracht wellicht verminderd.

* Studiedienst van de Vlaamse Regering. E-mail: lieve.vanderleyden@dar.vlaanderen.be.

Internationale vergelijkingen geven aan dat er inzake ongekwalificeerde uitstroom grote verschillen bestaan tussen de EU-lidstaten onderling: de scores variëren van 5% tot meer dan 20%. Het Vlaamse Gewest scoort duidelijk beter dan het Waalse Gewest (dat dicht bij het EU-gemiddelde ligt) en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (dat slecht scoort). Het behoort evenwel niet tot de top (Polen, Tsjechië, Slowakije & Slovenië), maar zit in de buurt van Finland en Oostenrijk. Om de top in de EU te bereiken zou Vlaanderen het aandeel voortijdige schoolverlaters moeten halveren.

In Vlaanderen bestaan er grote verschillen naargelang de gemeente of stad waarin men woont of schoolloopt. Ook bestaat er een grote variatie binnen Vlaanderen qua individuele kenmerken: vooral jongens, leerlingen met een laaggeschoolde moeder en anderstaligen stromen vaker ongekwalificeerd uit. Maar ook zittenblijvers, leerlingen met een lage betrokkenheid ten aanzien van de school, met een laag prestatieniveau, spijbelaars en leerlingen die regelmatig van school veranderen, hebben meer kans op vroegtijdig schoolverlaten.

Het al dan niet behalen van een diploma hangt, naast de hogergenoemde individuele kenmerken, ook samen met een reeks kenmerken van scholen en van het Vlaamse onderwijssysteem. In scholen met een grotere concentratie aan leerlingen uit gezinnen met een lagere sociaal-economische status en met minder goede relaties tussen leerlingen en leerkrachten is de uitval groter. De relatief goede internationale positie van Vlaanderen wordt vooral verklaard door: (1) de leerplicht tot 18 jaar en (2) een goed uitgebouwd beroepsonderwijs. Maar het Vlaamse onderwijssysteem kent ook minder gunstige systeemkenmerken zoals: (1) een grote mate van schoolse vertraging en (2) de toename van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs.

Hoe pakt Vlaanderen deze uitdaging het best aan? Een basisvoorwaarde voor een effectieve aanpak is – zo blijkt ook uit internationale good practices – een goede monitoring van de cijfergegevens per school en per gemeente of stad. Dit start best al in het basisonderwijs waar men op het einde van elk leerjaar moet kunnen beoordelen waar een leerling staat, zodat een vroegtijdige en passende interventie kan gerealiseerd worden. In het secundair onderwijs dient men in te zetten op schoolse betrokkenheid, onder meer door een goede studiekeuze en een individueel mentoraat voor wie schoolse vertraging heeft opgelopen.

1.2. 'Werkbaar' werk

Volgens gegevens van 2010 bedraagt het aandeel werkbare jobs bij werknemers in Vlaanderen 54,3% wat een stijging is ten opzichte van 2004. Van de 4 bestudeerde werkbaarheidsindicatoren – werkstress, leermogelijkheden, welbevinden in het werk en werk-privébalans – is en blijft werkstress het meest problematisch. Laatstgenoemde 3 werkbaarheidsindicatoren evolueren in gunstige zin in de periode 2004-2010 met het oog op het behalen van de doelstellingen voor 2020.

De psychische vermoeidheid daarentegen is hoog en neemt nog toe. De reden hiervoor ligt vooral bij de werkdruk, meer bepaald bij het tempo en de hoeveelheid van

het werk. Sinds de economische crisis in 2008 wordt er bespaard onder meer op de arbeidskost: hetzelfde werkvolume moet afgehandeld worden met minder personeel waardoor de werkdruk voor het resterend personeel nog verhoogt met ziekteverzuim tot gevolg.

Vrouwen, oudere werknemers tussen 50 en 55 jaar, kortgeschoolden, personen met een arbeidshandicap en etnische minderheidsgroepen verrichten minder werkbaar werk. Werknemers met minder werkbaar werk haken gemakkelijker af voor ze 55 jaar zijn zodat de leeftijdsgroep van de 55-plussers meer werkbare arbeid uitoefent dan andere leeftijdscategorieën (healthy worker effect).

Het Vlaamse Gewest scoort internationaal gezien behoorlijk op basis van het job-type (actief, passief, slopend, zinloos werk). Het bevindt zich bij de koplopers in de EU wat de actieve jobs betreft; deze worden gekenmerkt door hoge werkeisen en veel beslissingsruimte. Welke elementen verklaren deze positie? De economische crisis in België was weliswaar duidelijk voelbaar maar heeft tot 2012 niet tot massale afdankingen geleid. Tussen 2008, het jaar dat de crisis toesloeg, en 2011 groeide de werkgelegenheid in België met 2,5%, terwijl de werkgelegenheid in de EU15 gemiddeld met bijna 2% afnam. Een ander element dat de relatief goede positie van België/Vlaanderen kan verklaren, is het lage aandeel werkzame 55-plussers. Daardoor behoort België/Vlaanderen inzake werkzaamheid van ouderen tot de staart van het Europese peloton maar met als gunstig gevolg dat 55-plussers die wel nog werken, in meer werkbare jobs te vinden zijn. Bovendien worden er zowel op het federale als het Vlaamse niveau maatregelen genomen om werk en privéleven zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

Zal werkbaar werk in de toekomst toe- of afnemen? De weerslag van een aantal arbeidsmarktontwikkelingen in de periode 2010-2020 – zoals een toenemende participatie van vrouwen, de verdere teloorgang van de tewerkstelling in de secundaire sector of het toenemende aandeel bedienden, middenkaders en onderwijs- en zorgfuncties – op de werkbaarheidsgraad is al bij al gering. Een vooruitberekening leert dat de werkbaarheidsgraad tussen 2010 en 2020 met globaal 0,5 procentpunt zal toenemen met als gevolg dat de doelstelling van 60% werkbare jobs tegen 2020 niet wordt gehaald. Tegelijk kunnen toekomstige demografische ontwikkelingen die zullen zorgen voor een krapte van het arbeidspotentieel een positief effect hebben op de werkbaarheid van jobs. Zo kan de vervangingsvraag inzake arbeidskrachten, in het bijzonder in de maatschappelijke dienstverlening en de sector van de gezondheidszorg, ertoe bijdragen dat sectoren en organisaties noodgedwongen meer en/of sneller werk maken van werkbaar werk.

Voorkomen dat mensen uit de arbeidsmarkt vallen door hen een werkbare job aan te bieden is effectiever dan hen voor die uitval te compenseren of hen opnieuw te integreren in de arbeidsmarkt. Ingrijpen in de arbeidsorganisatie, bijvoorbeeld door eenheden te vormen die zo volledig mogelijk verantwoordelijk zijn voor een product of een dienst, kan bijdragen tot meer werkbare jobs. Werknemers met werkbaar werk beschikken over meer beslissingsmacht, zijn meer gemotiveerd en presteren dus beter,

waardoor er minder verloop en ziekteverzuim optreedt. Een hogere motivatie en een betere prestatie zijn overigens bevorderlijk voor een goede mentale ingesteldheid.

1.3. Inkomenssituatie van alleenstaande ouders

Anno 2010 leeft ongeveer 4% van de Vlaamse bevolking op actieve leeftijd in een eenoudergezin. Sinds 1990 is het aantal eenoudergezinnen sterk gestegen. Een belangrijke verklaring hiervoor is het toenemend aantal relatiebreuken ten gevolge van een veranderend waardenpatroon. Ten aanzien van de Europese kopgroeplanden neemt Vlaanderen op het vlak van eenoudergezinnen een middenpositie in.

Alleenstaande ouders kampen met een hoog armoederisico (19%) vooral in vergelijking met koppels met en zonder kinderen (5%). Vergeleken met de Europese kopgroeplanden is de armoedesituatie van de Vlaamse alleenstaande ouders, gemeten met een Belgische armoedegrens, zeer gunstig. Als gewerkt wordt met een Vlaamse armoedegrens is Vlaanderen een middenmoter. In de periode 2005-2010 is het armoederisico van eenoudergezinnen in Vlaanderen stabiel gebleven. Ook in de Europese kopgroeplanden – met uitzondering van Duitsland en Noorwegen – is het beeld overwegend stabiel. Blijkbaar is de impact van de economische crisis op dit vlak – alvast tot 2010 – vrij beperkt gebleven.

De beschikbare gegevens laten niet toe om de armoederisico's van eenoudergezinnen voor specifieke deelgroepen te bepalen, maar het is duidelijk dat enkele specifieke kenmerken die gerelateerd zijn aan minder kansen op de arbeidsmarkt (geslacht, leeftijd, scholingsgraad, herkomst) vaker dan gemiddeld voorkomen bij alleenstaande ouders. Vooral de genderdimensie is belangrijk: vrouwen staan vaker aan het hoofd van een eenoudergezin en hebben te maken met een grotere financiële terugval bij scheiding of verweduwing. Die financiële terugval kan – zij het vaak moeizaam – worden hersteld door te gaan samenwonen met een nieuwe partner of door meer te gaan werken.

Uit een analyse van landenverschillen komt naar voor dat een gezinsvriendelijk tewerkstellingsbeleid (kinderopvang, ouderschapsverlof, ...) en een goed uitgebouwd stelsel van sociale bescherming (kindergeld) voor alleenstaande ouders van cruciaal belang is. In België maken koppels (43%) de helft zoveel gebruik van formele kinderopvang voor hun jonge kinderen als alleenstaande ouders (28%). Bovendien blijkt de kinderbijslag in België ten aanzien van alleenstaande ouders niet doelmatig te worden ingezet. België besteedt van alle Europese kopgroeplanden het meest aan kinderbijslagen, maar slaagt er niet goed in om daarmee de armoede bij alleenstaande ouders te reduceren.

Via de zesde staatshervorming krijgt Vlaanderen naast de bestaande bevoegdheden inzake kinderopvang, nieuwe beleidshefbomen in handen om een eigen beleid te voeren op het vlak van tewerkstelling (activering), inkomensbescherming (kinderbijslag) en huisvesting. Vlaanderen kan aldus een sleutelrol spelen in het verstevigen van de precare inkomenspositie van alleenstaande ouders.

1.4. Geestelijke gezondheid

De verschillende indicatoren voor geestelijke gezondheid vertonen in de periode 1997-2008 geen stabiele, eenduidige trend. Tussen 1997 en 2004 daalt de prevalentie van psychisch onwelbevinden; in de periode 2004-2008 is er eerder sprake van een stijging. De trend inzake de prevalentie van depressieve symptomen volgt een gelijkaardig patroon. In 2008 – recentere gegevens zijn nog niet beschikbaar – kampt ongeveer 1 op de 4 Vlamingen met psychisch onwelbevinden. Overmatig alcoholgebruik komt voor bij 6% van de vrouwen in het Vlaamse Gewest, maar is vooral een probleem bij mannen (10%) die blijkbaar hun problemen vooral gedragsmatig externaliseren. Vrouwen daarentegen zouden hun problemen eerder internaliseren waardoor ze vaker angstig zijn en depressieve neigingen vertonen.

Naast opmerkelijke verschillen naar geslacht, zijn er ook regionale verschillen. Het Vlaamse Gewest doet het op nagenoeg alle beschouwde indicatoren over geestelijke gezondheid beter dan het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. In een brede Europese context behoort België tot de middenmoot inzake het zich voordoen van psychische stoornissen maar in vergelijking met de buurlanden doet België en Vlaanderen in het bijzonder, het relatief goed.

Bij psychische problemen wordt vaak de huisarts geraadpleegd die doorgaans weinig doorverwijst naar andere hulpverleningskanalen. In de praktijk heeft medicatie nog steeds de bovenhand op psychotherapie. Het gebruik van psychofarmaca zoals antidepressiva, slaap- en kalmeringsmiddelen ligt in Vlaanderen weliswaar lager dan in Wallonië en Brussel, maar vertoont een stijgende tendens.

Hoe ziet de prognose er uit op het vlak van geestelijke gezondheid? Verwacht wordt dat ten gevolge van diverse maatschappelijke ontwikkelingen de omvang van een aantal groepen met een hoog risico op een minder goede mentale gezondheid (zoals tweeverdieners, etnische minderheden en oudste ouderen) in de toekomst nog zal toenemen. Bijgevolg wordt een toename verwacht van de prevalentie van psychisch onwelbevinden, angststoornissen en eraan gerelateerde problemen of probleemgedrag. De prognose bij constant beleid is dus dat de samenleving met meer depressie en psychisch onwelbevinden zal worden geconfronteerd.

Hoewel curatieve maatregelen op het vlak van geestelijke gezondheid hun nut hebben bewezen, staat preventie hoog op de agenda. Bij mentale gezondheidsproblemen is het vooral van belang om de taboesfeer te doorbreken. In Vlaanderen is het bijstellen van de beeldvorming en de kennisverruiming over psychische problemen al bezig maar op het vlak van de toegankelijkheid van de hulpverlening kunnen er nog meer inspanningen geleverd worden, bijvoorbeeld door – zoals in Nederland – een terugbetalingsregeling voor consultaties bij niet-medische hulpverleners te voorzien. Tevens moet naast professionele hulp en/of medicatie ook zelfhulp zoals sporten en ondersteuning door familie en vrienden erkend en aangemoedigd worden.

1.5. Energiearmoede en energie-efficiëntie

Het aandeel van de huishouduitgaven dat aan energie wordt besteed, is de laatste 10 jaar bij alle inkomensgroepen toegenomen, maar relatief gezien meer bij de laagste dan bij de hoogste inkomens. In 2011 leefde 4% van de Vlamingen in een gezin dat de woning moeilijk kan verwarmen. Eenzelfde aandeel leefde in een gezin met achterstallige nutsfacturen. Ook hier is er een grote variatie naar inkomensniveau, maar eveneens naar gezinssamenstelling en woonsituatie. Eenoudergezinnen, grote gezinnen en alleenstaanden lopen een groter risico op energiearmoede. Dat geldt ook voor private huurders in vergelijking met eigenaars en heeft te maken met het zwakkere sociaal-economische profiel van huurders. Ook speelt mee dat maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie van woningen vooral gebruikt worden door eigenaars die hun woning zelf betrekken. Verhuurders hebben er minder persoonlijk belang bij om de woning die ze verhuren energie-efficiënter te maken. Andere sociale indicatoren zoals het aantal afbetalingsplannen, het aantal klanten van de distributienetbeheerders en het aantal budgetmeters geven aan dat er na een duidelijke stijging van de energiearmoede in de voorgaande jaren, in 2011 en 2012 eerder sprake is van een status quo.

In Europees perspectief scoort Vlaanderen op het vlak van energiearmoede goed door het relatief hoge welvaartsniveau in Vlaanderen. Enkel de Scandinavische landen doen nog beter.

Wat energie-efficiëntie betreft, doet Vlaanderen het duidelijk minder goed. Het huishoudelijk energieverbruik is het laatste decennium weliswaar afgenomen door onder meer het gestegen aandeel appartementen, de toename van het aantal renovaties en energiebesparende maatregelen en de verstrenging van de energieprestatieregeling. Toch is het elektriciteitsverbruik in dezelfde periode blijven stijgen. Bovendien scoort Vlaanderen niet goed in vergelijking met de Europese landen met een vergelijkbaar klimaat en vergelijkbaar comfort- en welvaartsniveau. Enkel Luxemburg scoort nog slechter. Uit de cijfers blijkt ten slotte dat net die groepen die risico lopen op energiearmoede (private huurders, werklozen, ouderen, lagere inkomensgroepen, laagopgeleiden, eenoudergezinnen, alleenstaanden) ook in de minst energie-efficiënte woningen en huishoudens leven.

Het is niet eenvoudig om uitspraken te doen over de toekomstige evolutie van energiearmoede. Verwacht kan worden dat het aandeel in de bevolking van bepaalde groepen die momenteel een hoger risico lopen op energiearmoede, nog zal toenemen. Het gaat dan onder meer om ouderen en alleenstaanden. Maar mogelijk verbetert tegelijk ook het sociaal-economische profiel van deze groepen. Van andere risicogroepen zoals laagopgeleiden wordt dan weer verwacht dat hun aandeel zal verminderen. Wat de energieprijzen betreft, wordt algemeen uitgegaan van een stijging in de komende decennia.

Bij de aanpak van energiearmoede kunnen sociale en ecologische overwegingen met elkaar in conflict komen. Vanuit een ecologische logica streeft men er naar om gezinnen minder energie te laten verbruiken, terwijl men vanuit een sociale bezorgdheid

gezinnen in energiearmoede net meer energie wil aanleveren. Daarom dient men te vermijden dat het beleid exclusief focust op het verminderen van energiearmoede of op het verminderen van energieverbruik. Bepaalde maatregelen die inzetten op het ene zijn namelijk nefast voor het andere. Het ingrijpend verhogen van de energie-efficiëntie van woningen, op de eerste plaats bij de groepen die problemen hebben met de energie-uitgaven, biedt wel een oplossing. Het komt tegelijk tegemoet aan beide bekommernissen: een daling van het energieverbruik en een daling van de energiearmoede.

Maar verschillende elementen houden groepen in energiearmoede tegen om grondige renovaties door te voeren. Het gaat onder meer om de prijs, een onvoldoende kennis van voordelen en terugverdieneffecten en het mechanisme van de ‘split incentive’ in de huursector (de eigenaar levert de financiële inspanningen, maar profiteert niet zelf van de gerealiseerde energiebesparing). Daarom moet tegelijk ingezet worden op verschillende uitdagingen: (1) de energie-efficiëntie-inspanningen voornamelijk concentreren op de huurmarkt, (2) lagere inkomens de nodige middelen of ondersteuning bieden om ineens voldoende grondige renovaties door te voeren en (3) laagdrempelige informatie voorzien via de inbreng van lokale organisaties en vertrouwenspersonen.

1.6. Digitale participatie

De digitale participatie is de afgelopen jaren spectaculair toegenomen. In 2012 hebben al 8 op de 10 Vlamingen thuis toegang tot internet. In 2005 ging het nog maar om goed de helft van de Vlamingen. Dat aandeel lag in Vlaanderen de voorbije jaren telkens iets hoger dan het Belgische en EU27-gemiddelde. Ook het aandeel niet-gebruikers ligt lager in Vlaanderen dan in België. Niet-participatie betreft voornamelijk ouderen, inactieven en laagopgeleiden. Leeftijd blijft een belangrijke onderscheidende factor: 35% van de 55-74-jarige Vlamingen heeft nog nooit het internet gebruikt, bij de 16-24-jarigen is dat amper 1%. Vlamingen zijn algemeen genomen zeer frequente en stabiele gebruikers die quasi dagelijks hun computer en internet gebruiken. Maar er zijn grote sociaal-economische verschillen. De internetfrequentie en het strategisch zinvol gebruik van toepassingen en gevonden informatie hangt sterk samen met het opleidingsniveau. Ook ouderen, inactieven, personen met een functiebeperking en lage inkomens hinken achterop. Zelfs bij jongeren blijken er soms problemen: zij hebben doorgaans zeer goede technische vaardigheden maar gaan minder kritisch en strategisch om met de gevonden informatie.

Vlaanderen scoort Europees gezien relatief goed op het vlak van digitale participatie, maar blijft wat achter tegenover landen met een gelijkaardig sociaal-economisch profiel zoals Nederland. Op vlak van mobiel internet scoort Vlaanderen minder goed.

Wat de toekomst betreft, wordt verwacht dat er zich bij elke nieuwe evolutie op het vlak van digitale media bij bepaalde groepen – vooral bij ouderen – een vergelijkbaar patroon van weerstand, gebrek aan vaardigheden en vertrouwen zal afspeelen. De steeds verdergaande digitalisering van de maatschappij in alle levensdomeinen

zal daardoor de bestaande structurele maatschappelijke achterstand van kwetsbare doelgroepen mogelijk nog vergroten en versterken.

Om dat te counteren, is een horizontale aanpak nodig waarbij inclusiemaatregelen op verschillende levensdomeinen worden gecombineerd. Dat vereist een multistakeholderbenadering en een schaalvergroting van de bestaande versnipperde inclusie-initiatieven. Tegelijk is er nood aan een gerichte ondersteuning van bepaalde groepen, zoals lagere inkomens en ouderen, zowel op financieel vlak als met specifiek op deze groepen afgestemde tools (websites met intuïtief design, klare taal, ...). Een belangrijke uitdaging bestaat er in om deze groepen bewust te maken van de meerwaarde van digitale participatie. Dat heeft het meeste kans op slagen als het gebeurt via bestaande netwerken van middenveldorganisaties en vertrouwenspersonen en via de betrokkenheid van de lokale leefgemeenschap.

1.7. Verkeersleefbaarheid

Op vlak van hinder door verkeersgeluid is er sprake van een licht stijgende trend sinds 2000, die recent wat lijkt om te keren, mogelijk als gevolg van de economische crisis. Het aandeel potentieel ernstig gehinderden in Vlaanderen ligt op 15% van de bevolking. Het risico op hinder hangt sterk samen met de afstand van de woonplaats tot de weginfrastructuur. Dat zorgt er voor dat groepen die in steden en dicht bij wegen wonen zoals lagere inkomensgroepen en niet-Belgen relatief gezien meer hinder ondervinden door verkeersgeluid. Deze sociale tegenstelling speelt ook aan de bronzijde: hogere inkomensgroepen zorgen door hun groter verkeersgebruik voor meer hinder.

In Europees perspectief scoort Vlaanderen inzake verkeersgeluid niet goed. Er is sprake van een erg hoge belasting in vergelijking met de buurlanden, als gevolg van de verstedelijking en de verlinting van de bebouwing waardoor een groot deel van de bevolking op relatief korte afstand van drukke wegen woont. Vlaanderen is daarenboven laat gestart met maatregelen tegen geluidsoverlast door verkeer.

Ook op het vlak van verkeersemissies is de situatie in Vlaanderen niet goed: de emissies van de belangrijkste pollutanten door transport zijn na jaren van daling recent weer aan het stabiliseren of stijgen zelfs. De daling kwam er door de aanscherping van de milieunormen voor voertuigen. De verdieseling van het wagenpark en de toename van het vrachtvervoer hebben deze daling gestopt. Vooral de piekbelastingen zijn problematisch. De gemiddelde waarden zijn wel conform de WHO-standaarden. Verkeersgerelateerde luchtverontreiniging verschilt sterk van straat tot straat en doorheen de dag en is onder meer afhankelijk van verkeersintensiteit, straatprofiel en windrichting. Net als bij de hinder door verkeersgeluid heeft de afstand tot wegen ook een belangrijke invloed op de mate van verkeersgerelateerde luchtverontreiniging. Beide fenomenen hangen sterk samen en treffen dezelfde bevolkingsgroepen relatief gezien meer dan andere groepen. Inzake verkeersgerelateerde luchtverontreiniging scoort Vlaanderen op een gelijkaardig niveau als de buurlanden.

Voor beide aspecten van verkeersleefbaarheid geldt dat het gewoon verderzetten van het huidige beleid nefast is. De bestaande en de te verwachten Europese regelgeving zorgt wel dat de trend inzake broeikasgassen keert en dat de geluidsproblemen wellicht stabiliseren, maar de verbetering inzake fijn stof blijft onvoldoende. Er is daarom nood aan een visionaire aanpak met ingrijpende maatregelen zoals een verlaging van de verkeersintensiteiten, wijzigingen in de samenstelling van het wagenpark en snelheidsverlagingen. Algemeen genomen bestaat de uitdaging erin om: (1) de vraag naar verkeer beter te beheersen en te sturen, (2) de impact van het verkeer op de omgeving aan te pakken (onder meer via lage emissiezones en zone 30) en (3) zoveel mogelijk te vermijden dat de mens wordt blootgesteld aan de effecten van verkeer (onder meer via een doordacht locatiebeleid voor gevoelige functies als ziekenhuizen, scholen of rusthuizen).

Op sociaal vlak blijkt een verderzetting van het huidige beleid te zorgen voor een verslechtering van de situatie voor alle inkomensgroepen. Omgekeerd kunnen visionaire maatregelen de situatie voor alle groepen verbeteren, maar relatief gezien meer voor de lagere inkomensgroepen dan voor de hogere inkomens. Dat is een gevolg van het feit dat dergelijke visionaire maatregelen vooral effectief zijn in een stedelijke context, waar de lagere inkomensgroepen meer vertegenwoordigd zijn.

2. Algemene krachtlijnen

Binnen de verschillende bijdragen van *De Sociale Staat van Vlaanderen 2013* die weliswaar elk focussen op een specifieke uitdaging, tekenen zich toch een aantal gemeenschappelijke krachtlijnen af.

Een eerste krachtlijn die naar voren komt, is dat de **situatie bij de meeste uitdagingen tijdens de voorbije jaren is verbeterd of zich heeft gestabiliseerd**. Dat geldt onder meer voor de inkomenssituatie van eenoudergezinnen waar het armoederisico een stabiel beeld vertoont in de periode 2005-2010. Er is sprake van een toename in het aandeel werkbare jobs bij loontrekkenden tussen 2004 en 2010, al blijft een van de indicatoren van werkbaar werk, met name werkstress, wel problematisch. Wat geestelijke gezondheid betreft, is er voor een indicator een daling: de alcoholconsumptie neemt af tussen 2004 en 2008 althans bij de mannen. Inzake ongekwalificeerde uitstroom heeft zich, na oplopende cijfers in de periode 1999-2007, sinds 2008 een daling ingezet. Door toedoen van de economische crisis blijven meer jongeren langer in het onderwijs wegens onvoldoende perspectief op de arbeidsmarkt. Maar eens de economische crisis voorbij, is de verwachting dat de stijgende trend zal hernemen. Ook voor digitale participatie tekent zich een gunstige evolutie af. Op het vlak van energiearmoede en energie-efficiëntie zijn de beschikbare cijfers beperkt, maar lijken ze eerder te wijzen op een status quo tijdens de meest recente jaren na een stijging in de voorgaande jaren. Meer energiebesparende maatregelen en een verstrengde regelgeving voor energieprestaties verklaren het dalend energiegebruik. Evalueren we de situatie op het vlak van verkeersleefbaarheid en meer specifiek de hinder door verkeersgeluid en verkeersemisies dan is de situatie minder positief. Hinder door

verkeersgeluid vertoont een licht stijgende trend die recent wat lijkt te keren, mogelijk ten gevolge van de crisis. De emissie van pollutanten is na jaren van daling recent terug aan het stijgen.

Deze algemene ontwikkelingen verlopen echter **niet gelijk voor alle groepen in de samenleving**. De ongelijkheid waarmee bepaalde groepen worden geconfronteerd, kan als een tweede krachtlijn worden geduid. Bij nagenoeg elke uitdaging kan vastgesteld worden dat bepaalde groepen het minder goed hebben of minder goed doen. Mensen uit de lagere inkomensklassen, werklozen, ouderen, laaggeschoolden, alleenstaanden en eenoudergezinnen, personen met een functiebeperking of personen van vreemde herkomst, blijken bij de meeste uitdagingen een groter risico op achterstelling te lopen. Dit is geen nieuw gegeven maar geeft aan dat beleidsmatig een categoriale benadering nog steeds op zijn plaats is.

Binnen België doet het Vlaamse Gewest het voor de meeste uitdagingen beter dan het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Ook **in een brede Europese context doet Vlaanderen het doorgaans goed**. Deze relatief goede scores vormen een derde krachtlijn. Gemeten met de Belgische armoedegrens ligt het armoederisico van eenoudergezinnen in Vlaanderen laag. Vlaanderen is eerder een middenmoter wanneer wordt vergeleken met een Vlaamse armoedegrens. Wat het aandeel werkbare jobs van loontrekkenden betreft, doet Vlaanderen het behoorlijk, zeker op het vlak van actieve jobs met veel werkeisen en een grote beslissingsruimte om aan de hoge werkeisen te voldoen. Ook qua geestelijke gezondheid scoort Vlaanderen goed in vergelijking met België en de buurlanden, al is het proces van de-institutionalisering er minder ver gevorderd dan in de buurlanden. Bij het digitaal participeren dat in de voorbije jaren een snelle opgang heeft gekend, haalt Vlaanderen goede scores vergeleken met de meeste Europese landen. Toch hinkt Vlaanderen wat achterop in vergelijking met landen met een gelijkaardig sociaal-economisch profiel zoals bijvoorbeeld Nederland. Vlaanderen doet het wel minder goed op het vlak van mobiel internet. Door een relatief hoog welvaartsniveau in Vlaanderen, scoort het Vlaamse Gewest relatief goed voor energiearmoede. Enkel de Scandinavische landen doen beter door onder meer een betere energie-efficiëntie van de woningen en dus een geringer gebruik van fossiele brandstoffen.

Vlaanderen haalt Europees gezien ook mindere scores voor bepaalde uitdagingen. Het mag relatief gezien dan wel goed scoren op vlak van energiearmoede, qua energie-efficiëntie van de woningen is dat duidelijk minder het geval. Ook op het vlak van verkeersgeluid en verkeersemisies is de situatie veel minder gunstig voor Vlaanderen, voornamelijk als gevolg van de verstedelijking, de verlinting van de bebouwing en de dichtheid van het wegennet. De blootstelling aan verkeersgeluid is in ons land één van de grootste van Europa.

Wat de toekomst betreft, worden **demografische, economische en technologische ontwikkelingen algemeen als bepalende factoren beschouwd**. Het vormt een vierde krachtlijn doorheen de bijdragen. Op vlak van demografie gaat het onder meer om de te verwachten toename van het aantal ouderen en alleenstaanden. Deze groepen lopen momenteel een groter risico op vlak van de besproken uitdagingen. Doordat in

de toekomst een toename van deze groepen wordt verwacht, neemt ook het aandeel van de bevolking toe dat een groter risico loopt op achterstelling. Zo zorgt de verwachte vergrijzing mogelijk voor een toename van de energiearmoede in Vlaanderen. De woningen van ouderen zijn momenteel duidelijk minder energie-efficiënt dan de woningen van andere groepen en het risico op energiearmoede stijgt naarmate de woning minder energie-efficiënt is. Iets gelijkaardigs kan verwacht worden op het vlak van digitale participatie. De relatie tussen ouderen en nieuwe technologieën is momenteel problematisch omdat ouderen meer weerstand vertonen tegenover innovatie, minder vertrouwen hebben in nieuwe technologieën, er minder de meerwaarde van inzien en trager innovaties oppikken en aanleren. Een toename van het aandeel ouderen in de toekomst zorgt dus mogelijk voor problemen op het vlak van digitale participatie. Er dient echter opgemerkt dat de maatschappelijke positie van deze groepen niet noodzakelijk dezelfde blijft in de toekomst. De aankomende generatie van ouderen zal hoger geschoold zijn en langer aan de arbeidsmarkt participeren waardoor hun sociaal-economische positie zal verbeteren. Mogelijk komt dat ook hun algemene maatschappelijke participatie ten goede. De hogere scholingsgraad van de toekomstige ouderen kan er onder meer voor zorgen dat hun weerstand tegenover digitale participatie afneemt of dat men zich meer bewust wordt van de voordelen van het energie-efficiënter maken van de woning. Ook opleiding wordt dus algemeen beschouwd als een belangrijke stuwende kracht die heel wat probleemsituaties bij meerdere uitdagingen kan verlichten of zelfs wegwerken.

Bij heel wat uitdagingen wordt daarnaast de economische conjunctuur beschouwd als een verklaring voor de stijging of daling van een trend in het nabije verleden. Zo heeft de economische crisis in 2008 voor een trendomslag gezorgd in de cijfers voor ongekwalificeerde uitstroom. Omgekeerd worden aan economische groei positieve gevolgen verbonden voor het algemene welvaartspeil. Het relatief lage aandeel van energiearmen in Vlaanderen – ondanks de mindere prestatie op vlak van energie-efficiëntie – houdt onder meer verband met het behoorlijk hoge algemene sociaal-economische welvaartsniveau. Wat de toekomst betreft, overheerst eerder de vrees dat de budgettaire marges van de verschillende overheden kleiner zullen worden waardoor ondersteunende sociale maatregelen ten aanzien van groepen met verhoogd risico mogelijk onder druk komen te staan.

Technologische evoluties ten slotte bieden onder meer perspectieven voor energie-zuinigere woningen en dus een mogelijke daling van de energiearmoede. Op het vlak van verkeersleefbaarheid kunnen positieve effecten verwacht worden van de ontwikkelingen op het vlak van stillere en properdere voertuigen. In het onderwijsveld zet men in op de ontsluiting van geïntegreerde databanken waarbij men lering kan trekken uit de individuele schoolcarrières van leerlingen. Tegelijk dient erover gewaakt te worden dat nieuwe technologische evoluties in de toekomst niet zullen leiden tot nieuwe vormen van maatschappelijke uitsluiting. Dat gevaar komt het meest duidelijk tot uiting bij de problematiek van de digitale participatie.

Een laatste krachtlijn die zich doorheen de verschillende bijdragen aftekent, is de voorgestelde wijze van **aanpak van de problemen**. Meer nog dan op het nut van curatieve maatregelen, wordt voor heel wat van de uitdagingen gewezen op het belang

van **preventie**. Preventieve maatregelen moeten problemen voorkomen, eerder dan ze op te lossen. Ze situeren zich op verschillende vlakken. Verhinderen dat mensen ziek worden, is nog altijd efficiënter dan ze voor ziekte te behandelen. In het kader van het onderwijs kan tijdig geïntervenieerd worden als blijkt dat de basisvaardigheden van jongeren ondermaats zijn: coaching, mentorschap en studiebegeleiding kunnen dan ingezet worden om vroegtijdig schoolverlaten te verhinderen. Gezinsvriendelijke tewerkstelling door flexibele werkuren, meer mogelijkheden voor kinderopvang, werknemers meer betrekken bij het arbeidsgebeuren en ze meer beslissingsruimte geven, kunnen direct of indirect een gunstig effect hebben op het armoederisico van alleenstaande ouders. Deze maatregelen kunnen tevens het psychisch welbevinden verhogen en het ziekteverzuim binnen de perken houden, de werkbaarheid van de job verhogen en op die wijze een incentive zijn voor langer werken. Wat energiearmoede betreft, kan net het energie-efficiënter maken van de woning verhinderen dat mensen bij stijgende energieprijzen problemen krijgen met de energie-uitgaven. Wel moet er dan over gewaakt worden dat de verbouwingen en aanpassingen ineens voldoende ingrijpend worden uitgevoerd zodat later niet nog eens gerenoveerd moet worden (het zogenaamde 'lock-in-effect' van energie-efficiëntie-winst door suboptimale maatregelen). Ook mag de energie-efficiëntiewinst niet verloren gaan doordat men na de renovatie meer energie gaat verbruiken (het zogenaamde 'reboundeffect'). Ook op het vlak van de hinder door verkeersgeluid en verkeersgerelateerde emissies wordt een belangrijke rol gezien voor preventieve maatregelen. Daarmee wordt bedoeld op maatregelen die vermijden dat hinder ontstaat of die hinder duidelijk verminderen. Het gaat dan onder meer om maatregelen gericht op het verlagen van de verkeersintensiteiten zelf, wijzigingen in het wagenpark en de invoering van snelheidsbeperkingen.

Tot slot nog een methodologische noot. Een belangrijke voorwaarde om de toekomst degelijk te kunnen verkennen, is de beschikbaarheid van accuraat en recent cijfermateriaal. Dat is momenteel niet bij alle besproken uitdagingen het geval. Bovendien blijkt dat het uitwerken van toekomstscenario's niet alleen te kampen heeft met een gebrek aan up-to-date cijfermateriaal, maar ook dat er op methodologisch vlak nog werk aan de winkel is. Slechts in een beperkt aantal bijdragen kon worden verder gebouwd op kwantitatieve, verklarende toekomstmodellen met samenhangende variabelen. In de meeste bijdragen werd daarom noodgedwongen gewerkt met algemene inschattingen over de te verwachten evolutie van de omvang van of de maatschappelijke positie van groepen die risicogevoelig zijn. In sommige bijdragen werd dit aangevuld met de inbreng van focusgroepen die reflecteerden over mogelijke toekomstige ontwikkelingen op het vlak van de geschetste uitdaging. Duidelijke kwantitatieve modellen zijn dus slechts beperkt voorhanden; ze zijn nochtans een noodzakelijke voorwaarde voor degelijk en onderbouwd toekomstverkenning onderzoek.