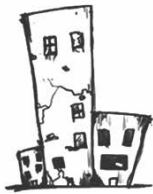


# ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

JAARBOEK 2020

UNIVERSITAIRE STICHTING VOOR ARMOEDEBESTRIJDING (USAB)

Stadscampus  
Gebouw E - Lokaal E.203  
Prinsstraat 13  
2000 Antwerpen  
jill.coene@uantwerpen.be  
tuur.ghys@uanl.edu.mx  
bernard.hubeau@uantwerpen.be  
sarah.marchal@uantwerpen.be  
roy.remmen@uantwerpen.be  
wouter.vandenhole@uantwerpen.be  
an.vanhaarlem@uantwerpen.be



**USAB**



Universiteit  
Antwerpen



**CRESC - Centre for Research on  
Environmental and Social Change**  
University of Antwerp



**Overheid & Recht**  
Universiteit Antwerpen

**CSB**

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID  
HERMAN DELEECK



**ELIZA**  
Eerstelijns- en Interdisciplinaire Zorg Antwerpen  
Universiteit Antwerpen



**Recht en Ontwikkeling**  
Universiteit Antwerpen

# ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

JAARBOEK 2020

Jill Coene, Tuur Ghys, Bernard Hubeau, Sarah Marchal,  
Roy Remmen, Wouter Vandenhole &  
An Van Haarlem (red.)

Acco Leuven / Den Haag

*Eerste uitgave:* 2020

*Gepubliceerd door:*

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven, België

E-mail: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be) – Website: [www.acco.be](http://www.acco.be)



*Voor Nederland:*

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, 2495 AA Den Haag, Nederland

E-mail: [info@uitgeverijacco.nl](mailto:info@uitgeverijacco.nl) – Website: [www.accouitgeverij.nl](http://www.accouitgeverij.nl)



*Omslagontwerp:* [www.frisco-ontwerpbureau.be](http://www.frisco-ontwerpbureau.be)

*Zetwerk:* Crius Group

© 2020 by Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap cvba), Leuven (België)

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever heeft geprobeerd alle rechthebbenden voor het copyright op te sporen. Mogelijk is dat niet overal gelukt. Wie toch denkt rechten te kunnen doen gelden, kan contact opnemen met de uitgever.

# Inhoud

Lijst van figuren en tabellen	15
Afkortingen	23
Woord vooraf	29
Dankwoord	31
Enkele basisbegrippen toegelicht	33
<i>Jill Coene</i>	
De digitale samenleving: kansen en risico's voor mensen in armoede	39
<i>Jill Coene</i>	
1. Inleiding	39
2. De samenleving bekeken door een roze VR-bril en de keerzijde van de medaille	41
3. Van digitale kloof naar digitale uitsluiting	43
3.1 Toegang tot technologie	44
3.2 Vaardigheden, motivatie en gebruik	46
4. De potentiële impact van de digitale samenleving op mensen in armoede of sociale uitsluiting	48
4.1 Toegang tot rechten	48
4.2 Discriminatie, fraudeopsporing en stigmatisering van armoede	51
4.3 Aankopen, bijverdienen en besparen	53
4.4 Sociaal werk en digitalisering	54
4.5 Digitale dienstverlening	56
4.6 Digitaal leren	57
4.7 Gezondheid	58
4.8 Justitie	59
4.9 Participatie en representatie	60
5. Digitalisering, automatisering, robotisering en werk: impact op ongelijkheid en welvaartsstaat?	61
6. Tot slot	65
Leeswijzer	73

## Deel 1. Armoede en sociale uitsluiting in 2020

Hoofdstuk 1. Slecht nieuws komt niet alleen: opgestapelde achterstand in België	81
<i>Koen Decancq'</i>	
1. Inleiding	81
2. Data en dimensies	84
2.1 De MEqIn-dataset	84
2.2 Drie levensdimensies	85
3. Hoeveel opgestapelde achterstand is er in België?	87
4. Wie lijdt aan opgestapelde achterstand?	91
5. Hoe kan achterstand zich opstapelen?	93
6. Conclusie	96
Hoofdstuk 2. De rol van het EU-recht in de strijd tegen armoede: op weg naar een betere Europese sociale bescherming?	99
<i>Ane Aranguiz en Herwig Verschueren</i>	
1. Inleiding	99
2. Juridisch kader	99
3. Bestaande instrumenten: het vrije verkeer van personen	102
4. Nieuwe voorstellen	103
4.1 Bevoegdheden van de EU	104
4.2 Een kaderrichtlijn over minimumlonen	106
4.3 Een kaderrichtlijn over minimuminkomen	107
4.4 Een kaderrichtlijn over een Europees herverzekeringssysteem voor werkloosheid	108
5. Conclusie	110
Hoofdstuk 3. Generalistisch en specialistisch sociaal werk: complementair of onverzoenbaar? Een inzicht uit het MISSION-project	115
<i>Helene Cappelle, Nele Cox, Ann Decorte en Wim Van Lancker</i>	
1. Inleiding	115
2. Van specialistisch naar generalistisch werken	116
3. Outreachend casemanagement in Kortrijk als antwoord om onderbescherming tegen te gaan	117
4. Het MISSION-onderzoeksluik: opzet en resultaten	118
5. Dynamieken tussen generalistische casemanagers en gespecialiseerde hulpverleners	120
5.1 Interpersoonlijke samenwerking tussen welzijnswerkers	120
5.2 De combinatie van generalistisch en specialistisch werk binnen één organisatie	121
5.2.1 Een verschil in rol	122
5.2.2 Een verschil in visie	124
5.2.3 Een spel van macht	124
6. Conclusie en implicaties	125

Hoofdstuk 4. Jong en precair? Precaire arbeid en gezondheid bij jongeren in België 129  
*Kim Bosmans, Karen Van Aerden en Christophe Vanroelen*

1. Inleiding	129
2. Het concept 'precaire arbeid'	130
3. Precaire arbeid en ongelijkheid	134
4. Jongeren en precaire arbeid	135
5. Data en methode	136
5.1 Data	136
5.2 Meten van precaire arbeid	136
5.3 Analysemethode	138
6. Resultaten	139
6.1 Precaire arbeid in België	139
6.2 Precaire arbeid en organisatiekenmerken	140
6.3 Precaire arbeid en individuele demografische en socio-economische werknemerskenmerken	141
6.4 Precaire arbeid en de arbeidsinhoud en arbeidsomstandigheden	142
6.5 Precaire arbeid en gezondheid en welzijn	143
7. Conclusie en beleidsvoorstellen	146

Hoofdstuk 5. Duaal leren: kansen en uitdagingen voor kwetsbare jongeren in grootsteden 153  
*Rut Van Caudenberg, Ward Nouwen, Annemie Struyf en Noel Clycq*

1. Inleiding	153
2. Duaal leren vanuit een Europees en Vlaams beleidsperspectief: een situatieschets	154
3. Jeugdwerkloosheid en vroegtijdig schoolverlaten in grootsteden	157
4. Data en methode	158
5. Resultaten	160
5.1 Kansen	160
5.2 Uitdagingen	161
6. Conclusie en aanbevelingen	167

**Deel 2. Digitalisering, robotisering en armoede**

Hoofdstuk 1. De invloed van sociale ondersteuning op digitale zelfredzaamheid. Wie helpt wie, op welke manier en wanneer bij het gebruik van digitale toepassingen? 175  
*Axelle Asmar, Leo Van Audenhove en Ilse Mariën*

1. Inleiding	175
2. Sociale ondersteuning en digitale inclusie	176
3. Methodologie	179

4.	Hulp zoeken. Naar een typologie van digitale sociale ondersteuning	181
4.1	Geen Ondersteuning	183
4.2	Ondersteuning uit de gemeenschap	184
4.3	Ondersteuning door substitutie	185
4.3.1	Ondersteuning door substitutie: laag niveau van digitale vaardigheden	186
4.3.2	Ondersteuning door substitutie: lage motivatie	186
4.4	Ondersteuning uit het netwerk	187
4.5	Navolgende leerder	189
4.6	Zelfredzame leerder	190
5.	Discussie en beleidsimplicaties	191
5.1	Sociale ondersteuning, leren en het verwerven van digitale vaardigheden	192
5.2	COVID-19 en digitale sociale ondersteuning	193
5.3	Beleid en individuele verantwoordelijkheid	194
Hoofdstuk 2. Sociaal werk en digitalisering: het domein van e-social work		197
<i>Steven Gibens en Sandra Beelen</i>		
1.	Inleiding	197
2.	Sociaal werk en digitalisering	197
2.1	Sociaal werk: van ambacht tot digitale professional	197
2.2	Wat is e-social work?	199
2.3	Kenmerken van e-social work	200
2.4	Impact van e-social work	204
2.5	E-social work en de belanghebbenden	207
3.	Beleid rond e-social work	209
4.	Conclusie	210
Hoofdstuk 3. Wetenschappelijk onderbouwde en eenvoudig te gebruiken gezondheidsinformatie verschaffen via het internet: een democratische uitdaging		213
<i>Gilles Henrard en Sophie Lacroix</i>		
1.	Inleiding: een noodzakelijke vereenvoudiging	213
2.	Definitie van digitale gezondheidsgeletterdheid	214
3.	Patiënten voorzien van gezondheidsinformatie via het internet	215
3.1	Illustratie: de website 'Gezondheid en Wetenschap'/'Info Santé'	216
4.	Wie heeft er echt baat bij gezondheidsinformatie op het internet?	217
4.1	Hoe ziet de digitale kloof in België eruit? Hoe verhouden de economisch meest achtergestelde patiënten zich tot die kloof?	217
4.2	Is het aanbod van gezondheidsinformatie op het internet toegankelijk voor patiënten met weinig digitale vaardigheden?	221
4.3	Is het aanbod van OCHI aanpasbaar aan patiënten met weinig digitale vaardigheden?	223
5.	Beperkingen van de OCHI-aanpak en mogelijkheden tot verbetering	224
6.	Conclusie: kennis is niet genoeg	226



Hoofdstuk 4. Vergroot het elektronisch voorschrijven van geneesmiddelen de gezondheidskloof in de samenleving? Impact van het papierloze geneesmiddelenvoorschrift in België	231
<i>Dennis Cremer, Betisem Elmensouri, Hans De Loof en Guido De Meyer</i>	
1. Inleiding	231
2. Het elektronisch voorschrift in de praktijk: een casus	232
3. E-health en het elektronisch voorschrijfsysteem in België	233
3.1 Achtergrond e-health	233
3.2 E-health in België	233
3.3 Het elektronisch voorschrijfsysteem in België	235
3.4 Voor- en nadelen van het elektronisch voorschrift	237
4. E-healthgeletterdheid en gezondheidsongelijkheid	239
5. Onderzoeksmethodologie	242
6. Belangrijkste bevindingen van het praktijkonderzoek	244
6.1 De gelijkwaardigheid van Mijngezondheid.be	244
6.2 Privacy	245
6.3 Digitale kloof en zorgbarrière	246
6.4 Autonomie en bereidwilligheid om het papierloze voorschrift te gebruiken	246
7. Discussie	246
8. Conclusie	248
Hoofdstuk 5. Wie neemt robotisering serieus?	253
<i>Tuur Ghys</i>	
1. Inleiding	253
2. Robots, artificiële intelligentie en armoede	253
3. Het debat over de dreiging, of waarom we dit best serieus nemen	256
3.1 Over vervangbaarheid en vervanging	256
3.2 De interactie tussen robots en samenleving	258
4. SOS robots: maatschappelijke reacties op een rij	261
4.1 Beperkende reacties	262
4.2 Mediërende reacties	263
4.3 Compenserende reacties	264
5. Conclusie	266
Hoofdstuk 6. Belastingheffing in een artificieel intelligente arbeidsmarkt	271
<i>Kimberly Van Sande en Anne Van de Vijver</i>	
1. Inleiding	271
2. Invloed van artificiële intelligentie op de arbeidsmarkt	272
2.1 Artificiële intelligentie	272
2.2 De artificieel intelligente arbeidsmarkt	274
2.3 Artificiële intelligentie en belastingopbrengsten	276

3.	Belastingheffing in een artificieel intelligente arbeidsmarkt	278
3.1	Neutraliteit tussen artificiële intelligentie en arbeid	278
3.2	Belasting op gebruik van artificiële intelligentie	278
3.3	Artificiële intelligentie als nieuw belastingsubject	280
3.4	Timing	281
4.	Conclusie	281
Hoofdstuk 7. De sociale gevolgen van platformwerk voor werk en werkgelegenheid		287
<i>Valeria Pulignano</i>		
1.	Inleiding	287
2.	Wat is platformwerk? Feiten en cijfers	287
3.	Wat zijn de gevolgen van het uitvoeren van gigs via arbeidsplatformen?	290
3.1	Implicaties voor de organisatie van werk en de arbeidsmarkt	290
3.2	Implicaties voor sociale bescherming en arbeidskwaliteit	291
3.3	Implicaties voor value creation en value capture: het businessmodel	294
4.	Enkele afsluitende opmerkingen: het beleidsdebat	295
4.1	Collectieve onderhandelingen en de stem van werknemers	295
4.2	De rol van de overheid en het overheidsbeleid	297
Hoofdstuk 8. Big data en bias. Als algoritmes tot sociale uitsluiting leiden, wie is daar dan verantwoordelijk voor?		303
<i>Amber De Kock en Katrien Schaubroeck</i>		
1.	Inleiding	303
2.	Artificiële intelligentie en het morele probleem dat impliciete bias stelt	304
3.	De spiegelfunctie van AI	308
4.	Verantwoordelijkheid voor impliciete bias	312
5.	Onze verantwoordelijkheid voor de invloed van impliciete bias op AI	314
5.1	Informatielacunes detecteren en verhelpen	314
5.2	Sensibiliseren en informeren	315
5.3	Correctie van algoritmes	316
Hoofdstuk 9. Ongelijk voor cybercriminaliteit? Een verkenning van de link tussen slachtofferschap van cybercrime en financiële kwetsbaarheid		321
<i>Lies De Kimpe, Michel Walrave, Wim Hardyns, Lieven De Marez en Koen Ponnet</i>		
1.	Inleiding	321
2.	Wat is cybercriminaliteit?	323
3.	De SCAN-studie en Digimeter	325
4.	Online slachtofferschap en armoede	327
4.1	Verhoogde kans op slachtofferschap?	327
4.2	Angst voor slachtofferschap	328
5.	Antecedenten van online slachtofferschap	330

5.1	Routineactiviteiten: verhoogde zichtbaarheid en toegankelijkheid	330
5.2	Online ervaring en digitale skills	332
6.	Discussie en aanbevelingen	334

### Deel 3. Perspectieven

Hoofdstuk 1.	2020, het jaar van de bewustwording van digitalisering en e-inclusie	343
--------------	--	-----

*Tine Claes, Licorice Leroy, Katty Creytens, Nicolas Van Praet en Gert Van Tittelboom*

1.	Inleiding	343
2.	Evolutie van digitalisering in stroomversnelling	345
3.	Toegankelijkheid	346
4.	Mediawijsheid en competenties	348
5.	Digitale dienstverlening	349
6.	Digitale uitsluiting uit zich in verschillende levensdomeinen	351
6.1	Onderwijs	351
6.2	Vrije tijd	353
6.3	Inkomen	355
6.4	Werk	355
6.5	Gezondheid	356
6.6	Huisvesting	357
7.	Conclusie met belangrijkste aanbevelingen	357

Hoofdstuk 2.	'Technologie' redt niemand. Mensen wel	359
--------------	--	-----

*Ben Caudron*

1.	Inleiding	359
1.1	Over de gevolgen van een goedbedoelde vraag	359
1.2	De stelling	360
1.3	De structuur van het betoog	360
2.	Over reïficatie en de risico's van de reïficatiefout	361
2.1	De evidente efficiëntie van de reïficatie	361
2.2	De schadelijkheid van de reïficatiefout	362
3.	De dissectie van het begrip 'technologie'	363
3.1	Technologie als artefact	363
3.2	Technologie als verzameling van toepassingsmogelijkheden	364
3.3	De reciprociteit van technologie en sociale realiteit	365
4.	Verhalenvertellers	367
4.1	De verleidelijke tweedeling die er geen is	367
4.2	De hegemonie van het technologisch determinisme	368
4.3	Technologie als sociaal construct	369
5.	Depolitisering en data	371
5.1	Data: <i>computer says no</i>	373
6.	Tot slot	374
6.1	Nawoord: over COVID-19, technologie en uitsluiting	375

## Deel 4. Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd	381
<i>Jill Coene</i>	
1. Armoede en sociale uitsluiting in België en de Europese Unie	381
1.1 Het relatieve armoederisico	382
1.2 Ernstige materiële deprivatie	386
1.3 Zeer lage werkintensiteit	386
1.4 Armoede of sociale uitsluiting	386
1.5 Kinderarmoede	389
2. Inkomensverdeling en vermogen	391
2.1 Inkomensverdeling	391
2.2 Vermogensverdeling	392
3. Sociale zekerheid en bijstand: hoogte van de minimumuitkeringen	393
3.1 Gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen	395
3.2 De minimumwerkloosheidsuitkering en inschakelingsuitkering	395
3.3 De ziekte- en invaliditeitsuitkering	397
3.4 De sociale bijstand	399
3.4.1 Leefloon en Inkomensgarantie voor Ouderen	399
3.4.2 Tegemoetkomingen voor personen met een handicap	400
3.5 Minimale uitkeringen naast de armoederisicodrempel	401
4. Bijstand in cijfers	402
4.1 Het Recht op Maatschappelijke Integratie	403
4.2 Het Recht op Maatschappelijke Hulp	408
4.3 De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en het Gewaarborgd Inkomens voor Bejaarden (GIB)	410
4.4 Tegemoetkomingen aan personen met een handicap	414
5. Consumptie en schulden	415
5.1 Consumptie	415
5.2 Schulden	416
5.2.1 Kredietschulden	417
5.2.2 Energie en drinkwaterschulden	418
5.2.3 Budget- en schuldhulpverlening	424
6. Werk	428
6.1 Werkloosheidsgraad	428
6.2 Uitkeringsrechtigde volledig werklozen (RVA)	430
6.3 Niet-werkende werkzoekenden (VDAB) en schoolverlaters	438
6.4 Sociale economie	441
7. Onderwijs	442
7.1 Financiële toegankelijkheid van het onderwijs	442
7.2 Gelijke onderwijskansen	444
8. Huisvesting	452
8.1 Betaalbaarheid en woningkwaliteit	453
8.2 Sociale huisvesting	455

8.3	Thuisloosheid	456
9.	Gezondheid	458
10.	Maatschappelijke participatie	463
11.	Voedselbedeling	465
	Personalia	469



# Lijst van figuren en tabellen

De digitale samenleving: kansen en risico's voor mensen in armoede

- Figuur 1. Percentage huishoudens (met minstens één persoon tussen 16 en 74 jaar) dat geen internetverbinding heeft, België, 2019. 45
- Figuur 2. Percentage personen (16-74 jaar) dat nog nooit internet gebruikt heeft, België, 2019. 46

## Deel 1. Armoede en sociale uitsluiting in 2020

Hoofdstuk 1. Slecht nieuws komt niet alleen: opgestapelde achterstand in België

- Figuur 1. Twee fictieve samenlevingen. 82
- Figuur 2. Cumulatieve verdelingsfuncties voor beschikbaar inkomen (bovenaan), gezondheid (midden) en kwaliteit van de woning (onderaan). 88
- Figuur 3. De opgestapelde achterstandscurve voor België. 91
- Figuur 4. Enkele kanalen waarlangs achterstand zich kan opstapelen. 95
- Tabel 1. Dimensies en subdimensies. 85
- Tabel 2. Beschrijvende multivariate regressieanalyse. 92

Hoofdstuk 3. Generalistisch en specialistisch sociaal werk: complementair of onverzoenbaar?

- Figuur 1. Iteratief proces om de methode van outreachend casemanagement te ontwikkelen. 119

Hoofdstuk 4. Jong en precair? Precaire arbeid en gezondheid bij jongeren in België

- Figuur 1. Tewerkstellingskwaliteit als continuüm. 131
- Figuur 2. Gemiddelde tewerkstellingskwaliteit in België. 139
- Figuur 3. Aandeel respondenten in preciaire arbeid in België. 140
- Figuur 4. Preciaire arbeid en de relatie met gezondheids- en welzijnsindicatoren. 145
- Tabel 1. Operationalisering van de dimensies van tewerkstellingskwaliteit. 137
- Tabel 2. Aandeel respondenten in preciaire arbeid naargelang grootte van organisatie en sector. 141

Tabel 3.	Aandeel respondenten in preciaire arbeid naargelang geslacht, opleidingsniveau, migratieachtergrond en beroep.	142
Tabel 4.	Gemiddelde scores op intrinsieke werkkenmerken vergeleken tussen jongeren en overige respondenten in preciaire en niet-preciaire arbeid.	143
Tabel 5.	Aandeel jongeren en overige respondenten in preciaire en niet-preciaire arbeid met een slechte score op gezondheids- en welzijnsindicatoren.	144

## Deel 2. Digitalisering, robotisering en armoede

### Hoofdstuk 1. De invloed van sociale ondersteuning op digitale zelfredzaamheid

Tabel 1.	Overzicht van de respondenten en criteria.	180
Tabel 2.	Typologie van digitale sociale ondersteuning.	182

### Hoofdstuk 2. Sociaal werk en digitalisering: het domein van e-social work

Figuur 1.	De 5 fasen van technologische volwassenheid van innovaties.	203
-----------	---	-----

### Hoofdstuk 3; Wetenschappelijk onderbouwde en eenvoudig te gebruiken gezondheidsinformatie verschaffen via het internet: een democratische uitdaging

Figuur 1.	Conceptueel model van digitale gezondheidsvaardigheden door Norgaard e.a., naar Bachmann (2019).	215
-----------	--	-----

Tabel 1.	Sociaal-demografische kenmerken van deelnemers met beperkte digitale vaardigheden ( <i>problem-solving in technology-rich environments</i> ), Vlaanderen, 2012.	218
----------	---	-----

Tabel 2.	Indicatoren met betrekking tot digitale gezondheidsvaardigheden in het zelfevaluatie-instrument van ziekenhuizen (vertaald uit het Engels, op basis van de <i>International self-assessment tool for organizational health literacy of hospitals</i> ).	221
----------	---	-----

### Hoofdstuk 4. Vergroot het elektronisch voorschrijven van geneesmiddelen de gezondheidskloof in de samenleving?

Figuur 1.	Een overzicht van de patiëntenportalen, informatiebronnen en gegevensdatabanken waarnaar het patiëntenportaal Mijngezondheid.be doorverwijst.	234
-----------	---	-----

Figuur 2.	Een overzicht van de informatie die beschikbaar is via het gezondheidssportaal Mijngezondheid.be.	235
-----------	---	-----

Figuur 3.	Een overzicht van het elektronisch voorschrijfsysteem in België.	236
-----------	--	-----

Figuur 4.	Respons op de vraag of de patiënt gebruik zou willen maken van het gezondheidsportaal Mijngezondheid.be, onderverdeeld naar leeftijd.	244
-----------	---	-----

Tabel 1.	Een overzicht van de populatiekarakteristieken van de patiënten.	243
----------	--	-----



## Hoofdstuk 5. Wie neemt robotisering serieus?

Tabel 1.	Denkkader beleidsresponsen.	262
----------	-----------------------------	-----

## Hoofdstuk 9. Ongelijk voor cybercriminaliteit?

Tabel 1.	Correlaties tussen socio-economische factoren en cybercrimeslachtofferschap en angst voor cybercriminaliteit.	329
Tabel 2.	Correlaties tussen socio-economische factoren en online activiteiten.	331
Tabel 3.	Correlaties tussen socio-economische factoren en online activiteiten.	331
Tabel 4.	Correlaties tussen socio-economische factoren en digitale stress en self-efficacy.	333

## Deel 4. Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd	381	
AG 1.	Relatief armoederisico, percentages, België, gewesten en provincies, EU-SILC 2019 (inkomens 2018).	383
AG 2.	Relatief armoederisico, percentages naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitstatus (bevolking 16+), opleidingsniveau (bevolking 18+), woningbezit en geboorteland (bevolking 18+), België, EU-SILC 2019 (inkomens 2018).	384
AG 3.	Relatief armoederisico (AROP), ernstige materiële deprivatie (SMD), zeer lage werkintensiteit (LWI, bevolking 0-59 jaar) en risico op armoede of sociale uitsluiting (AROPE) (in %), België en Vlaams Gewest, 2009-2019.	387
AG 4.	EU2020-indicatoren (in %), 2019.	388
AG 5.	Kansarmoede-index (in %), Vlaams Gewest en provincies, 2010-2019.	390
AG 6.	Kansarmoede-index (in %) in de tien steden en gemeenten met hoogste en laagste kansarmoede-index, Vlaams Gewest, 2019.	390
IK 1.	De Ginicoëfficiënt (op basis van het equivalent beschikbaar inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2010-2019.	391
IK 2.	De inkomenskintielverhouding (op basis van het equivalent beschikbaar inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2010-2019.	392
SZ 1.	Bruto maandbedragen gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen <sup>1</sup> , bedragen vanaf 01/03/2020.	395
SZ 2.	Minimale bruto werkloosheidsbedragen per categorie, maandbedragen vanaf 01/03/2020.	396
SZ 3.	Inschakelingsuitkeringen per categorie, forfaitaire bruto maandbedragen vanaf 01/03/2020.	397
SZ 4.	Brutobedragen <sup>1</sup> van de uitkering primaire arbeidsongeschiktheid (AO) en invaliditeit, bedragen vanaf 01/05/2020.	398

SZ 5.	Maandbedragen van het leefloon en de Inkomensgarantie voor Ouderen, bedragen vanaf 01/03/2020.	399
SZ 6.	Maximummaandbedragen van de Inkomensvervangende Tegemoetkoming, de Integratietegemoetkoming en de Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, op 01/03/2020.	400
SZ 7.	Sociale uitkeringen als % van de armoederisicogrens <sup>1</sup> , Vlaanderen, 2019.	401
RMI 1.	Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het RMI, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2019.	404
RMI 2.	Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2019.	405
RMI 3.	Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, Vlaamse provincies en centrumsteden, 2018-2019 (absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners).	406
RMI 4.	Profiel van de ontvangers van het leefloon (in %), België & gewesten, 2019.	407
RMI 5.	Gemiddeld maandelijks aantal studenten-leefloners, absolute cijfers (AC) en aandeel in de leefloonpopulatie (%), België & gewesten, 2003-2019.	408
RMH 1.	Gemiddeld aantal ontvangers van een equivalent leefloon, absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2019.	409
RMH 2.	Profiel van de ontvangers van financiële steun (in %) (RMH), België & gewesten, 2019.	410
GIB/IGO 1a.	Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2003-2019 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).	411
GIB/IGO 1b.	Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2003-2019 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).	412
GIB/IGO 2.	Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) naar categorie en geslacht, België, 2019 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).	412
GIB/IGO 3.	Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) naar categorie en geslacht, België, 2019 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).	413
GIB/IGO 4.	Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen naar leeftijd en geslacht, België, 2019 (per 1 januari).	413
PH 1.	Evolutie van het aantal ontvangers van een tegemoetkoming aan personen met een handicap, België, 2003-2019 (absolute cijfers en % van het totaal aantal rechthebbenden, toestand december).	414

CS 1.	Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomenskwartiel <sup>1</sup> (in %), België, 2018.	416
CS 2.	Aantal achterstallige geregistreerde personen en contracten bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, België, 2007-2019.	418
CS 3.	Sociale statistieken elektriciteit en aardgas, Vlaanderen, 2019.	421
CS 4.	Wanbetaling voor de waterfactuur, klanten zonder ondernemingsnummer, Vlaanderen, 2018.	423
CS 5.	Aantal gezinnen in budgethulpverlening, schuldbemiddeling of collectieve schuldenregeling bij de erkende diensten voor schuldbemiddeling, Vlaanderen, 2015-2018.	425
CS 6.	Uitstaande berichten van collectieve schuldenregelingen, aantal personen, België, 2014-2019 (toestand 31 december).	427
W 1.	Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), België & gewesten, buurlanden en EU28, 2012-2019.	429
W 2.	Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau (25-64 jaar), nationaliteit en geboorteland, België & gewesten, 2019.	429
W 3.	Aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, België & gewesten, 2009-2019 (absolute cijfers en percentueel verschil t.o.v. vorige jaar).	431
W 4.	Verdeling van het totaal aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, naar geslacht, absolute aantallen en in percentages, België, 2009-2019.	431
W 5.	Verdeling van het totaal aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen naar leeftijd, België, 2009-2019 (percentages).	432
W 6.	Verdeling van de W-UVW volgens werkloosheidsduur, België & gewesten, 2012-2019.	432
W 7.	Verdeling van de W-UVW naar studieniveau <sup>1</sup> , België & gewesten, 2019 (percentages en absolute cijfers).	434
W 8.	Evolutie van het aantal niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, België & gewesten, 2009-2019 (absolute cijfers en percentages).	435
W 9.	Evolutie van de betalingen door de RVA, België, 2018-2019.	435
W 10.	Bij de RVA geregistreerde sancties voor werklozen, naar reden, België, 2011-2019 (absolute cijfers en percentages).	437
W 11.	NWWZ op jaarbasis <sup>1</sup> naar geslacht, leeftijd, studieniveau, werkloosheidsduur en nationaliteit, absolute cijfers en percentages, Vlaams Gewest, 2011-2019.	439
W 12.	Aantal schoolverlaters 2018 en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar (30/06/2019) (aantal en percentage ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau <sup>1</sup> , Vlaanderen.	440

SE 1.	Doelgroepwerknemers in de sociale economie, absolute aantallen (AC) en aandeel (%), Vlaams Gewest, 2018 en 2019.	441
ON 1.	Aantal toegekende school- en studietoelagen en bedragen, Vlaanderen, 2018-2019 <sup>1</sup> .	444
ON 2.	Percentage leerlingen per niveau van leesvaardigheid <sup>1</sup> , Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018.	445
ON 3.	Percentage leerlingen per vaardigheidsniveau voor wiskundige geletterdheid <sup>1</sup> , Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018.	445
ON 4.	Percentage leerlingen per vaardigheidsniveau voor wetenschappelijke geletterdheid <sup>1</sup> , Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018.	446
ON 5.	Evolutie van het aantal leerlingen dat aantikt op leerlingenkenmerken, per onderwijsniveau en kenmerk <sup>1</sup> , absolute cijfers en percentages, Vlaams Gewest, schooljaar 2013-2014 tot 2018-2019.	448
ON 6.	Achterstand in de studie van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit <sup>1</sup> in het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, percentages naar geslacht, Vlaanderen, schooljaar 2013-2014 tot 2018-2019.	449
ON 7.	Leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs <sup>1</sup> , Vlaanderen, schooljaar 2012-2013 tot 2018-2019.	450
ON 8.	Percentage vroegtijdige schoolverlaters (ten opzichte van het totaal aantal 18-24 jarigen), België & gewesten, 2011-2019.	450
ON 9.	Aandeel NEET-jongeren (15-24 jaar), België & gewesten, 2011-2019.	451
ON 10.	Aantal cursisten in basiseducatie, schooljaar 2013-2014 tot 2018-2019, Vlaanderen.	451
ON 11.	Deelname aan levenslang leren, naar opleidingsniveau <sup>1</sup> , België, 2010-2019.	452
HV 1.	Indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen, Vlaanderen, 2005-2013-2018.	453
HV 2.	Bevolking in een huishouden waar de totale woonkost meer dan 40% bedraagt van het beschikbare huishoudinkomen, naar woningbezit, België, 2009-2019.	454
HV 3.	Bevolking in een woning van slechte kwaliteit, naar armoederisico, België, 2009-2019.	454
HV 4.	Het sociale huurpatrimonium en kandidaat-huurders van de sociale huisvestingsmaatschappijen, Vlaams Gewest, 2010-2019 (gegevens per 31 december).	455
HV 5.	Aantal erkende sociale verhuurkantoren (SVK) en woongelegenheden, Vlaanderen, 2013-2019 (absolute cijfers per 31 december).	456
HV 6.	Profiel van cliënten in woonbegeleiding met verblijf bij de CAW's, Vlaanderen, 2019.	457
HV 7.	Jaarlijks aantal thuislozen aan wie een installatiepremie <sup>1</sup> werd toegekend, absolute cijfers en percentages, België & gewesten, 2014-2019.	458

G 1.	Percentage van de Vlaamse bevolking (15 jaar en ouder) <sup>1</sup> met een zeer slechte tot redelijke subjectieve gezondheid, een zelf gerapporteerde chronische ziekte of aandoening, dat gehinderd wordt door lichamelijke pijn bij normaal werk of met een zwak niveau van gezondheidsvaardigheden, 2018.	459
G 2.	Huishoudens die medische consumptie hebben moeten uitstellen en huishoudens die aangeven dat uitgaven voor gezondheidszorgen zwaar om dragen zijn, naar inkomenskwintiel, in %, Vlaanderen, 2018.	460
G 3.	Aantal personen met recht op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering en aandeel tegenover het totaal aantal leden aangesloten bij een ziekenfonds, toestand op 31 december, Vlaams Gewest, 2014-2019.	462
M 1.	Participatie-indicatoren gebaseerd op de SCV-survey, bevolking 18-85 jaar, Vlaamse Gemeenschap, 2010-2018.	463
M 2.	Participatie-indicatoren gebaseerd op de SCV-survey, naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, eigendomsstatuut, activiteitsstatus, opleidingsniveau, inkomenscategorie (opgedeeld in kwintielen) en herkomst, bevolking 18-85 jaar, Vlaamse Gemeenschap, 2018.	464
V 1.	Voedselhulp in België, 2005, 2010-2019.	466



# Afkortingen

AC	Absolute cijfers
AGI	Artificial general intelligence / gegeneraliseerde AI
AHOVOKS	Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen
AI	Artificiële intelligentie
ANI	Artificial narrow intelligence / zwakke AI
AO	Arbeidsongeschiktheid
APB	Algemene Pharmaceutische Bond
AROP	At Risk Of Poverty (armoederisico)
AROPE	At Risk Of Poverty or social Exclusion (risico op armoede of sociale uitsluiting)
art.	Artikel
ASI	Artificial super intelligence / artificiële superintelligentie
aso	Algemeen secundair onderwijs
AT	Aanvullende tegemoetkoming
BBP	Bruto Binnenlands Product
BE	België
BEV	Bewijs van elektronisch voorschrift
BFVB	Belgische Federatie van Voedselbanken
BIT	Beroepsinschakelingstijd
B.S.	Belgisch Staatsblad
bso	Beroepssecundair onderwijs
btw	Belasting op toegevoegde waarde
bv.	Bijvoorbeeld
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
CDO	Centrum voor deeltijds onderwijs
CEBAM	Belgisch Centrum voor Evidence-Based Medicine
CEPS	Centre for European Policy Studies
cf./cfr.	Confer (vergelijk)
CKP	Centrale voor Kredieten aan Particulieren
CLB	Centrum voor Leerlingenbegeleiding
CO <sub>2</sub>	Koolstofdioxide
COLLEEM	COLLaborative Economy and EMPloyment
cv	Curriculum vitae
dbso	Deeltijds beroepsonderwijs
DGB	Deutschen Gewerkschaftsbundes
EAK	Europese Arbeidskrachtensurvey
ECLI	European Case Law Identifier
EMIN	European Minimum Income Network
EPSR	Europese Pijler van Sociale Rechten

ESF	Europees Sociaal Fonds
ETUC	European Trade Union Confederation
EU	Europese Unie
EU-HBS	European Union Household Budget Survey
EURS	European Unemployment Reinsurance Scheme
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
EWCS	European Working Conditions Survey
FAGG	Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten
FAQ	Frequently Asked Questions
FEAD	Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen
FEDRIS	Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's
FOD	Federale Overheidsdienst
FPD	Federale Pensioendienst
GAGA	Google, Amazon, Facebook en Apple
GBO	Geïntegreerd Breed Onthaal
GIB	Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden
GMD	Globaal Medisch Dossier
GPMI	Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie
GWO	Grote Woononderzoek
HBO	Huishoudbudgetonderzoek
HFCS	Household Finance and Consumption Survey
HG	Hoofdstedelijk Gewest
HGEU	Handvest van de Grondrechten van de EU
Hyp	Hypotheek
IAT	Implicit Association Test
IBAL	Intensieve Begeleiding Alternerend Leren
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IFSW	International Federation of Social Workers
IGO	Inkomensgarantie voor Ouderen
IGU	Inkomensgarantie-uitkering
i.h.k.v.	In het kader van
ILO	International Labour Organization
IMA	InterMutualistisch Agentschap
incl.	Inclusief
INSZ	Identificatienummer van de sociale zekerheid
IoT	Internet of Things
IRCP	Institute for International Research on Criminal Policy
ISCED	International Standard Classification of Education
ISO	International Organization for Standardization
IT	Integratietegemoetkoming
IVT	Inkomensvervangende Tegemoetkoming voor personen met een handicap
IWZ	Inschrijving als werkzoekende
JAC	Jongeren Advies Centrum



K.B.	Koninklijk Besluit
KCE	Federaal kenniscentrum voor de gezondheidszorg
kmo	Kleine of middelgrote onderneming
kso	Kunstsecundair onderwijs
LAC	Lokale Adviescommissie
LFS	Labour Force Survey
Lj.	Leerjaar
Ll	Leefloon
lo	Lager onderwijs
LP	Laag probleemoplossend vermogen
LWI	Low Work Intensity (zeer lage werkintensiteit)
MAF	Maximumfactuur
M.B.	Ministerieel Besluit
MDMA	MultiDisciplinair Multi-Actoren netwerk
MEQIN	Measuring Equivalent Incomes
MISSION	Mobile Integrated Social Services Increasing employment
MOOC	Massive Open Online Course
MRI	Magnetic Resonance Imaging
N	Steekproefgrootte
NAFT	Nauw Aansluitende Flexibele Trajecten
NAK	Nationalen Armutskonferenz
NBB	Nationale Bank van België
NEC	Normaal economisch circuit
NEET	Not in Education, Employment or Training
ngo	Niet-gouvernementele organisatie
NLP	Niet laag probleemoplossend vermogen
n.s.	Niet significant
NW-UVW	Niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen
NWWZ	Niet-werkende werkzoekenden
o.a.	Onder andere
o.b.v.	Op basis van
OCHI	Online Consumer Health Information
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO/OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OCHI	Online gezondheidsinformatie voor de consument
OKAN	Onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers
OMC	Open Methode van Coördinatie
pc	Personal computer
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
PISA	Programme for International Student Assessment
POD MI	Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie
POT	Persoonlijk ontwikkelingstraject
PWA	Plaatselijk werkgelegenheidsagentschap
RAT	Routineactiviteitentheorie

RCT	Randomized Controlled Trial
Ref.cat	Referentiecategorie
RID	Recip-e ID
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RJV	Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie
RMH	Recht op Maatschappelijke Hulp
RMI	Recht op Maatschappelijke Integratie
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSW	Réseau Santé Wallon
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SCAN	Social Capital in Neighborhoods
SCV	Sociaal-culturele verschuivingen in Vlaanderen
SD	Standaarddeviatie (standaardafwijking)
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SES	Sociaaleconomische status
SHARE	Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe
SHM	Sociale huisvestingsmaatschappij
SMD	Severe Material Deprivation (ernstige materiële deprivatie)
Sumehrs	Summarized Electronic Health Records
so	Secundair onderwijs
Soc	Sociale
SPOR	Strategy for Patient Oriented Research
STA-AN	Samen Tegen Armoede – Antwerps Netwerk
STEM	Science, Technology, Engineering, Mathematics
SURE	Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
SVK	Sociaal verhuurkantoor
SWT	Stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag
SZ	Sociale Zekerheid
TAGI	Tegemoetkoming ter aanvulling van het gewaarborgd inkomen
t.e.m.	Tot en met
THAB	Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden
THVD	Tegemoetkoming voor hulp van derden
t.o.v.	Ten opzichte van
tso	Technisch secundair onderwijs
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VL	Vlaanderen
VLOR	Vlaamse Onderwijsraad
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VN	Verenigde Naties
VOCVO	Vlaams ondersteuningscentrum voor het volwassenenonderwijs
Volw.	Volwassenen
VREG	Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt

VSV	Vroegtijdig schoolverlaten
VTE	Voltijds equivalenten
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de EU
WGK	Wit-Gele Kruis
WHO	World Health Organization / Wereldgezondheidsorganisatie
WIB	Wetboek van de Inkomensbelastingen
WSE	Werk en Sociale Economie
W-UVW	Werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen



# Woord vooraf

Beste lezer

De Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding (USAB) presenteert opnieuw het Jaarboek armoede en sociale uitsluiting. De Stichting is een van de kanalen waarlangs de Universiteit Antwerpen (als medestichter) haar maatschappelijke verantwoordelijkheid opneemt.

USAB wil armoede bestrijden door academisch onderzoek naar armoede en ongelijkheid aan de universiteit te stimuleren, niet (enkel) als apart onderzoeksdomein, maar over alle onderzoeksdisciplines heen. Academici van de Universiteit Antwerpen zetelen vrijwillig in verschillende organen van USAB, zoals de academische werkgroep. Deze werkgroep denkt mee na over de organisatie van netwerkevents om ontmoeting en uitwisseling tussen onderzoekers en middenveld te faciliteren, en reikt een tweejaarlijkse scriptieprijs uit voor masterscripties over armoede. Naast deze academische pijler steunt USAB op twee andere pijlers. Via de vrijwilligerspijler stimuleert USAB studenten om minstens 20 uur vrijwilligerswerk te verrichten bij een armoedeorganisatie. Zo wil USAB studenten sensibiliseren. Als derde pijler is er huisvesting. USAB heeft enkele panden in erfpacht van de universiteit. Personen met financiële moeilijkheden krijgen er de mogelijkheid om voordelig te huren buiten de privémarkt om.

Met het Jaarboek wil USAB het onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting meer in de kijker plaatsen. De redactie poogt om over de disciplines heen een maatschappelijk relevant product af te leveren met betrokkenheid van verschillende faculteiten. In de redactieraad zetelen academici uit de Faculteit Rechten (vanuit de onderzoeksgroepen Overheid & Recht en Recht & Ontwikkeling), uit de Faculteit Sociale Wetenschappen (vanuit het Centre for Research on Environmental and Social Change (CRESC) en het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB)), en uit de Faculteit Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen (Centrum voor Huisartsgeneeskunde, vakgroep Eerstelijns- en Interdisciplinaire Zorg Antwerpen). Op die manier kan de Universiteit Antwerpen vanuit haar expertise bijdragen aan het maatschappelijke debat. Het Jaarboek staat ook open voor gastbijdragen vanuit de andere onderwijsinstellingen. Er is ruimte voor fundamenteel onderzoek, maar ook voor toegepast, beleids- en actiegericht onderzoek.

In deze editie ligt de focus op digitalisering en de link met armoede. Een van de gevaren van de toenemende digitalisering voor de verdere uitsluiting van kwetsbare groepen werd dit jaar zeer zichtbaar. De COVID-19-maatregelen noopten onderwijsinstellingen om afstandsonderwijs te organiseren en ervoor te zorgen dat maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren betrokken bleven. Ook de Universiteit Antwerpen werd geconfronteerd met studenten die niet over een eigen laptop beschikken of die moeilijk thuis kunnen studeren. Wat nu aan de oppervlakte komt, was voordien een vrij onzichtbaar

probleem, verscholen achter vaak bescheiden huisgevels. Als universiteit proberen wij deze studenten zoveel mogelijk te ondersteunen, zoals ook andere onderwijsinstellingen bijzonder veel inspanningen hebben geleverd. Het is slechts een van de vele thema's die duidelijk maken dat de digitalisering heel wat uitdagingen meebrengt voor mensen in armoede.

De auteurs van dit boek gaan in op de vele uitdagingen van de digitale samenleving. Indien we daar geen goed antwoord op bieden, dan zal in de komende jaren de armoedekloof nog significant toenemen. Anderzijds benadrukken de auteurs ook de opportuniteiten die zich aandienen. De digitale wereld kan ook een opstap zijn naar een meer rechtvaardige wereld.

Ik wens u veel leesplezier.

Herman Van Goethem  
Rector Universiteit Antwerpen  
Voorzitter Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding

# Dankwoord

2020 was een bijzonder jaar. De wereldwijde coronapandemie zette het leven van velen op pauze. Mensen verloren familieleden, vrienden, kennissen of werden zelf ziek. Anderen verloren hun werk, wat voor veel families een financieel drama betekende. De voedselbanken zagen nog nooit zoveel hulpbehoevenden en bij de OCMW's kwamen veel meer mensen aankloppen voor steun. Ook sociaal en psychologisch was de impact niet te onderschatten. Voor mensen in armoede was de situatie bijzonder zwaar. De gevolgen zullen nog lange tijd aanslepen en zullen in de cijfers pas met vertraging ten volle zichtbaar zijn. Nu al is duidelijk dat we jaren nodig zullen hebben voor het herstel. Maar dankzij de digitalisering was thuiswerken voor velen mogelijk. Mede daardoor is deze 29<sup>e</sup> editie van het Jaarboek armoede en sociale uitsluiting gefinaliseerd kunnen worden.

Wij mochten opnieuw rekenen op steun van rector Herman Van Goethem en een financiële bijdrage vanuit Universiteit Antwerpen. Wij zijn zeer dankbaar voor deze mooie opportuniteit.

Ondanks de coronapandemie en de moeilijkheden die deze meebracht (de soms moeilijke combinatie gezin-werk, nieuwe deadlines en onderzoeksprojecten, digitaal lesgeven en extra onderwijsbelasting) hebben onze auteurs toch tijd vrijgemaakt om een bijdrage te schrijven. Wij zijn hen dan ook bijzonder dankbaar. Het Jaarboek draagt het label 'Guaranteed Peer Reviewed Content' (GPRC), een keurmerk voor inhoudelijk wetenschappelijke bijdragen. Dat label werd behaald dankzij de vele reviewers die de bijdragen vakkundig beoordeelden. Ook hen willen wij bedanken voor hun tijd en werk.

Verder willen we de vele personen danken die informatie en cijfermateriaal hebben aangedragen, onder meer voor het statistisch overzicht.

Tot slot danken we uitgeverij Acco, in het bijzonder Marie Vanhoutte en Eline Stevens, om er mee voor te zorgen dat we opnieuw een kwaliteitsvol Jaarboek kunnen presenteren.

Jill Coene  
Tuur Ghys  
Bernard Hubeau  
Sarah Marchal  
Roy Remmen  
Wouter Vandenhole  
An Van Haarlem

September 2020





# Enkele basisbegrippen toegelicht

Jill Coene

In deze editie van het Jaarboek armoede en sociale uitsluiting komen een aantal begrippen aan bod die verwijzen naar ontwikkelingen op het vlak van digitale technologie. We lichten hier een aantal van die begrippen toe.<sup>1</sup>

## Algoritme

Een algoritme is een reeks van stappen of instructies om een probleem op te lossen. Een eenvoudig voorbeeld van een algoritme is een recept om een gerecht te bereiden. In de context van computertechnologie gaat het om abstracte regels die een programmeur opstelt om een bepaalde procedure uit te voeren. Een algoritme volgt vaak een 'als-dan'-logica zodat de computer een beslissing kan maken: een programma zal bijvoorbeeld een leerling als geslaagd aanmerken als er in de achterliggende code een algoritme is ingebouwd dat vooropstelt: "als score leerling > 50, dan 'geslaagd', anders 'niet geslaagd'". Algoritmes worden in veel contexten gebruikt en kunnen complex worden opgebouwd. In hedendaagse discussies verwijst 'algoritme' doorgaans naar procedures met een hoge graad van complexiteit, die werken op grote hoeveelheden data en uitgebreide computerinfrastructuur. Zo hanteert Google algoritmes om meer relevante zoekresultaten eerst te tonen. Ook Facebook gebruikt algoritmes om te bepalen wat in iemands tijdlijn verschijnt, bijvoorbeeld op basis van eerdere likes, surfgedrag en andere informatie. Algoritmes steunen op data en kunnen helpen om sneller beslissingen te nemen.

## Big data

Het begrip 'big data' verwijst naar de enorme toename van verzamelde data door de afgelopen jaren heen. Er zijn bijzonder veel data beschikbaar over uiteenlopende onderwerpen: klanten en hun aankoopgedrag, ziekten, diersoorten, verontreinigende stoffen, ... 'Big data' wordt daarom in verband gebracht met 'de vijf V's' (zie bv. Ishwarappa & Anuradha, 2015). Het gaat om data van grote omvang (*volume*), van verschillende aard (*variety*: gestructureerde of ongestructureerde data, afkomstig van een verscheidenheid aan bronnen), geproduceerd of verwerkt met grote snelheid, zelfs real time (*velocity*), waarvan de kwaliteit en correctheid moet worden ingeschat (*veracity*) en die mogelijk grote (economische) waarde heeft (*value*). Met analysetechnieken zoals *data mining* (waarbij men in grote hoeveelheden ruwe data op zoek gaat naar patronen en relaties) of predictieve analyse (bijvoorbeeld het voorspellen van het aankoopgedrag van klanten) wordt waarde gegenereerd op basis van data. Vanwege de toenemende beschikbaarheid en mogelijke waarde van data, spreken sommige academici van het 'tijdperk van big data'.

### Internet of Things

Het Internet of Things (IoT) of internet der dingen is een wereldwijd netwerk van machines en apparaten die in staat zijn om met elkaar te communiceren (Lee & Lee, 2015). Steeds meer apparatuur is aangesloten op het internet. Concrete voorbeelden zijn fitnesstrackers (bv. Fitbit) die gegevens verzamelen over je work-out en die doorzenden naar een app op je smartphone zodat je kan opvolgen hoe goed je getraind hebt, slimme kantoren die automatisch de verlichting en verwarming uitschakelen als niemand aanwezig is, een app op je smartphone waarmee je vanop afstand de thermostaat in je woning kan bedienen, ...

### Artificiële intelligentie

Artificiële intelligentie (AI) is een reeks van methoden en softwaretechnieken waarmee informatiesystemen worden gebouwd die mentale taken aankunnen (taken die 'intelligentie' vereisen), zoals problemen oplossen, plannen maken, taal begrijpen en produceren, modellen maken, een ingewikkeld apparaat zoals een auto besturen, ... (Steels, Berendt, Pizurica, Van Dyck, e.a., 2017). Voorbeelden zijn spraak- en gezichtsherkenning, vertalingen maken, een geavanceerde gps die rekening houdt met de omstandigheden op de weg, ... Er kan onderscheid gemaakt worden tussen zwakke en sterke AI. 'Zwakke AI' (of gespecialiseerde AI, ook wel ANI genoemd, *artificial narrow intelligence*) is AI die is toegespitst op een specifieke taak, bijvoorbeeld de schaakcomputer Deep Blue die in de jaren 90 de schaakkampioen Kasparov kon verslaan. 'Sterke AI' (of generaliseerde AI, ook AGI genoemd, *artificial general intelligence*) lijkt op menselijke intelligentie. Systemen kunnen dan bijvoorbeeld zelf denken en omgaan met onverwachte data, maar zover zijn we nog niet. Een derde vorm, 'artificiële superintelligentie' (ook ASI genoemd, *artificial super intelligence*), is een (utopisch) toekomstscenario. Op dit punt zouden AI-systemen zichzelf kunnen verbeteren, waardoor ze zelfstandig slimmer kunnen worden dan mensen, een kantelpunt dat ook 'technologische singulariteit' wordt genoemd. Dat zou kunnen leiden tot een betere mensheid, maar ook tot een grote bedreiging voor ons voortbestaan (zie bv. Bostrom, 2014). Dit superintelligentie scenario wordt echter door weinigen serieus genomen en lijkt vooral een filosofische denkoefening.

AI kan gebaseerd zijn op menselijke kennis (een kennisgebaseerde benadering), waarbij mensen de AI programmeren (schaakcomputer Deep Blue kreeg bijvoorbeeld input over mogelijke schaaksituaties en mogelijke zetten). Daarnaast kan AI ook gebaseerd zijn op data (een datagebaseerde benadering) (Steels, Berendt, Pizurica, Van Dyck, e.a., 2017), via *machine learning* en *deep learning*.

### Machine learning

Machine learning betekent dat computers of machines in staat zijn om te leren zonder dat dit vooraf geprogrammeerd moet worden. In data worden patronen herkend en die patronen worden dan weer aangewend om nieuwe problemen op te lossen (Steels, Berendt, Pizurica, Van Dyck, e.a., 2017). Dat proces gaat steeds beter naarmate er nieuwe data worden toegevoegd. Een voorbeeld is het computerprogramma Alpha Go, een programma dat het moeilijke Aziatische bordspel Go onder de knie kreeg nadat pro-

grammeurs het hadden gevoed met data over de spelregels en strategieën uit verschillende eerder gespeelde spelrondes. Een ander voorbeeld is Netflix: aan de hand van een algoritme verzamelt Netflix informatie over iemands kijkvoorkeuren. Op basis van die informatie en het kijkgedrag van andere abonnees kan Netflix voorspellen welke andere series of films de kijker zouden interesseren. Dat lukt steeds beter naarmate de kijker meer films en series kijkt.

### **Deep learning**

Deep learning gaat nog een stapje verder en is complexer dan machine learning. De algoritmes maken zichzelf als het ware slimmer. Toegepast op het bordspel Go werd het programma Alpha Go Zero ontwikkeld. Dat programma kreeg enkel input over de spelregels van Go, maar kreeg geen informatie over mogelijke strategieën om het spel te spelen. De software slaagde er zelf in het spel onder de knie te krijgen, door vele malen tegen zichzelf te spelen en zo tactieken en strategieën aan te leren zonder externe input. Het werd op enkele dagen tijd veel beter dan de voorganger Alpha Go. Een voorbeeld van dagelijkse toepassingen zijn de automatische tagsuggesties die Facebook geeft als het personen op een foto herkent en de app Google Photos die foto's automatisch in categorieën kan classificeren. Ook Google Translate maakt gebruik van deep learning. Een ander voorbeeld van grote doorbraak is dat computers er beter in slagen dan artsen om tumoren te herkennen, bijvoorbeeld in MRI-scans. Soms wordt niet altijd begrepen welke achterliggende mechanismen er spelen, daarom wordt wel eens gezegd dat deep learning een *black box* is.

### **Blockchain**

Blockchain is een nieuwe manier om data op te slaan op een gedecentraliseerde en openbare manier. Het kan gaan om informatie over geldtransacties (bv. betalingen met een digitale munt als de Bitcoin), afspraken tussen partijen (bv. eigendomsbewijzen of contracten), ... Alle gegevens worden opgeslagen in 'blokken' die met elkaar verbonden zijn in een bepaalde volgorde als een soort 'ketting' van informatie. Elk blok bevat een soort code, een cryptografische handtekening of *hash* die verwijst naar het vorige blok in de keten, waardoor het onmogelijk is die eerdere blokken te manipuleren. Er is geen centraal punt, niet één eigenaar of toezichhouder, maar er zijn meerdere *nodes* (bv. de computers van de deelnemers) die allemaal eenzelfde kopie van de data bevatten. De gegevens worden dus decentraal opgeslagen. Dat heeft als voordeel dat de data veilig zijn: het is haast onmogelijk de data te manipuleren zodra ze zijn opgeslagen omdat iedereen in het netwerk een cryptografisch beveiligde kopie bewaart. Alle gegevens (behalve persoonsgegevens) zijn openbaar en voor iedereen zichtbaar. Om nieuwe informatie op te slaan moet het hele netwerk de juistheid van de informatie bevestigen (dat doen ze aan de hand van de hash). Pas als iedereen bevestigt dat de code klopt, wordt de informatie opgeslagen in de blockchain. Niemand kan op eigen houtje informatie opslaan of wijzigen, ook niet de informatie uit het verleden. Als dat toch zou gebeuren verandert de hash van de gewijzigde informatie, waardoor de hele keten aangepast zou moeten worden in alle kopieën (wat onbegonnen werk is). Daardoor is fraude of datamanipulatie quasi onmogelijk (maar niet helemaal uitgesloten). Er is ook geen derde partij meer nodig, zoals een bank of notaris. Er zijn veel toepassingen denkbaar, bij-

voorbeeld financiële verrichtingen, eigendom en hypotheekaktes registreren, gegevens van de burgerlijke stand bijhouden, ... Blockchaintechnologie kan ook gebruikt worden in publieke dienstverlening, zoals een digitale identiteit toekennen, uitkeringen en subsidies toekennen en diplomagegevens bijhouden. Voordelen zijn verhoogde veiligheid en efficiëntiewinsten, snellere service, minder papierwerk en minder arbeidsintensieve processen. Toch zal de technologie niet zorgen voor een systeemverandering en zijn er nog vele hindernissen (Nascimento & Pólvara, 2019).

### **Industrie 4.0 of de vierde industriële revolutie**

In industrie 4.0 of de 'vierde industriële revolutie' komen als het ware de hogergenoemde ontwikkelingen samen, wat een enorme impact kan hebben op de arbeidsmarkt en de toekomst van de industrie. Volgens de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV, 2017, p. 31) gaat het

om een ontwikkeling gekenmerkt door een allesomvattende connectiviteit, waarbij machines en objecten intelligent worden. De voorspelde veranderingen zijn ingrijpend in hun omvang (ze bouwen verder op eerdere revoluties en verbinden verschillende technologische innovaties met elkaar), snelheid [en] reikwijdte (diepgaande transformaties van hele systemen). De digitale technologieën leiden tot systemische veranderingen, zoals dat eerder gebeurde met de introductie van stoom, massaproductie en computers bij vorige industriële omwentelingen.

### **Robots en robotica**

Volgens de ISO-definitie (International Organization for Standardization, ISO 8373:2012) is een robot

een in twee of meer assen programmeerbaar, in zekere mate autonoom mechanisme dat zich binnen zijn omgeving beweegt om de beoogde taken uit te voeren. Autonomie betekent in deze context het vermogen om beoogde taken uit te voeren op basis van de huidige toestand en detectie, zonder menselijke tussenkomst.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen industriële robots (denk aan een robotarm in een fabriek die wordt ingezet om repetitief werk te automatiseren) en dienstrobots (*service robot*) die nuttige taken uitvoeren voor mensen of apparatuur, buiten een industriële context (bijvoorbeeld chirurgische robots of robots voor klussen in huis). Robotica is de wetenschap en praktijk van het ontwerpen, vervaardigen en toepassen van robots. Interessant weetje: met een dichtheid van 211 robots per 10.000 werknemers in de productiesector (in 2019) staat België op de elfde plaats wereldwijd (International Federation of Robotics, 2020).

## Noot

1. Dank aan Elias Storms (mintlab KU Leuven) om deze begrippenlijst na te lezen.

## Bibliografie

- Bostrom, N. (2014). *Superintelligence: Paths, dangers, strategies*. Oxford: Oxford University Press.
- International Federation of Robotics (2020). Robot density in the manufacturing industry, by country, 2019, IFR presents World Robotics Report 2020. Geraadpleegd via <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/record-2.7-million-robots-work-in-factories-around-the-globe>
- International Organization for Standardization (2012). ISO 8373:2012, Robots and robotic devices – Vocabulary. Geraadpleegd via <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:8373:ed-2:v1:en>
- Ishwarappa, K. & Anuradha, J. (2015). A brief introduction on big data 5Vs characteristics and hadoop technology. *Procedia Computer Science*, 48, 319-324.
- Lee, I. & Lee, K. (2015). The Internet of Things (IoT): Applications, investments, and challenges for enterprises. *Business Horizons*, 58, 431-440.
- Nascimento, S. & Pólvara, A. (eds.) (2019). *Blockchain now and tomorrow: Assessing multidimensional impacts of distributed ledger technologies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (2017). *Startnota: de transitie naar een digitale samenleving. Een verkenning van kansen en uitdagingen*. Brussel: SERV.
- Steels, L., Berendt, B., Pizurica, A., Van Dyck D., e.a. (2017). *Artificiële intelligentie. Naar een vierde industriële revolutie? KVAB Standpunten nr. 53*. Brussel: Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten.



# De digitale samenleving: kansen en risico's voor mensen in armoede

Jill Coene

Vandaag moet je een computer in huis hebben, anders gaat het gewoon niet meer. Dan kunnen je kinderen bepaalde taken niet meer afgeven, of toch zeker niet op tijd. Want op school verwachten ze dat je thuis een computer hebt hé! En niet zómaar een computer, maar een met internet! Ik vind het straf dat dat zomaar kan. En we kunnen het moeilijk altijd aan de burens gaan vragen natuurlijk. En de bibliotheek is vaak ook meer miserie om daar op de computer te kunnen. Nee, ik vind het echt schandalig dat ze van onze kinderen verwachten dat iedereen zomaar internet heeft thuis. (...) (persoon in armoede, in Vranken, Vandebosch, & Windey, 2007, p. 92).

## 1. Inleiding

In het eerste deel van dit Jaarboek presenteren we enkele recente onderzoeken over armoede en sociale uitsluiting. Het gaat over een alternatieve manier om naar welzijn te kijken, over de mogelijkheden van Europa om aan armoedebestrijding te doen en over een experiment waarbij een OCMW generalistische hulpverlening invoerde om op lokaal niveau onderbescherming aan te pakken. Ook gaat het over preciaire arbeid, die vooral ook jongeren treft, en over het nieuwe systeem van 'dual leren'. In het themadeel focussen we dit jaar op 'digitalisering'. De technologische ontwikkelingen in onze samenleving blijven elkaar namelijk opvolgen. De begindagen van het internet liggen ver achter ons. Inmiddels grijpt de digitalisering in op allerlei domeinen van het dagelijkse leven, zoals het onderwijs, de arbeidsmarkt, de gezondheidszorg, wonen, vrije tijd, ...

Maar wat is de impact van die digitalisering op armoede en sociale uitsluiting? In 2007 publiceerde het toenmalige Centrum OASes een verkennend onderzoek over de relatie tussen armoede en technologie (Vranken, Vandebosch, & Windey, 2007). Uit focusgroepgesprekken met mensen in armoede leerden de auteurs onder meer dat de adoptie van nieuwe technologie gepaard kan gaan met positieve gevolgen, zoals sociale integratie en een verbetering van de levensomstandigheden. Die resulteren in positieve gevoelens zoals zelfvertrouwen, het gevoel erbij te horen en zelfredzaamheid. Daar staat tegenover dat als mensen zich geconfronteerd zien met de nadelen, zoals niet mee

zijn met de ontwikkelingen, ze negatieve gevoelens ervaren, zoals angst en faalangst, minderwaardigheidsgevoelens, schaamte, onverschilligheid, onmacht en boosheid.

De coronacrisis (uitgelokt door het SARS-CoV-2-coronavirus dat COVID-19 veroorzaakt) lijkt de digitalisering nog te hebben versneld. Denk aan afstandsonderwijs en *preteaching*, telewerken, sociaal contact onderhouden met (groot)ouders in rusthuizen, ... Velen moesten zich die nieuwe omgangsvormen snel eigen maken. Het inleidende citaat hierboven had evengoed tijdens de coronalockdown geschreven kunnen zijn. De situatie is dertien jaar later nog steeds (of zelfs meer) brandend actueel. Het is dan ook een goed moment om in dit Jaarboek de relatie tussen digitalisering en armoede opnieuw van naderbij te bekijken.

Eerst zetten we enkele definities op een rij. De trouwe lezer van dit Jaarboek weet dat we armoede zien als een multidimensionaal gegeven dat ingrijpt op meerdere levensdomeinen. Meer dan louter een gebrek aan financiële middelen, gaat armoede over een kluwen van uitsluitingen op het vlak van onderwijs, gezondheid, huisvesting, werk, cultuur, vrije tijd, deelname aan het politieke leven, ... Armoede is:

een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan, in die mate dat men geen leven kan leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid. Hierdoor ontstaat een kloof met de rest van de samenleving. Deze kloof, die in de samenleving wordt ge(re)produceerd, kan men niet op eigen kracht overbruggen (Raeymaeckers, Coene, & Hubeau, 2018, p. 24).

We vertrekken daarbij vanuit een rechtenbenadering en zien armoedebestrijding als een verantwoordelijkheid van de hele samenleving. Het is de samenleving die armoede produceert en reproduceert en die de armoede bijgevolg moet aanpakken. Voor meer toelichting over deze conceptualisering van armoede verwijzen we naar Raeymaeckers, Coene en Hubeau (2018).

De 'digitale transitie' of 'digitale transformatie' verwijst naar de economische en maatschappelijke effecten van *digitisation* en *digitalisation*. Digitisation betekent het omzetten van analoge gegevens en processen naar een machineleesbaar formaat. Digitalisation verwijst naar het gebruik van digitale technologieën en gegevens en de koppeling die resulteert in nieuwe activiteiten of wijzigingen in bestaande activiteiten (OECD, 2019a, p. 18). In 'Enkele basisbegrippen toegelicht' eerder in dit Jaarboek vind je een toelichting bij een aantal andere concepten die in dit boek aan bod komen.

We starten deze inleiding met een schets van kansen en risico's van de digitale transitie voor de brede bevolking. Na een intermezzo over digitale uitsluiting zoomen we in op de kansen en risico's van de digitale maatschappij voor mensen in armoede. De aangehaalde thema's zijn niet exhaustief, maar bieden een eerste inzicht in wat er mogelijk is en wat er op het spel staat.



## 2. De samenleving bekeken door een roze VR-bril en de keerzijde van de medaille

In zijn bijdrage in deel 3 van dit boek verwijst Ben Caudron naar de 'evangelisten' en de 'apocalyptici'. Technologie en digitale ontwikkelingen kunnen een positieve bijdrage leveren aan de brede samenleving, maar hebben ook een keerzijde.

Als we het leven door een roze virtualrealitybril bekijken, dan biedt de digitale transitie enorme mogelijkheden. Smartphones, tablets en sociale media bieden entertainment en faciliteren sociaal contact.

Smartboards en laptops kunnen dikke stapels papieren cursussen vervangen, wat een gunstige evolutie zou zijn voor de wereldwijde boskap. *Virtual reality* en *augmented reality* kunnen ingezet worden als educatieve tools, niet alleen in de klas, maar ook in de wel-

zijnssector, waar deze tools bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden bij de opleiding van personeel (Eurofound, 2020). Via het internet kunnen burgers nieuws vergaren, hun politieke opinie uitdrukken, gelijkgestemden en lotgenoten vinden en creatieve content verspreiden (bv. blogs, YouTubevideo's, ...). Veel protestbewegingen vonden online hun oorsprong, zo zorgde een spijbelend Zweeds schoolmeisje wereldwijd voor klimaatacties. Het *Internet of Things* belooft ons leven gemakkelijker te maken, denk aan de slimme thermostaat waarmee gezinnen energie kunnen besparen (maar die wellicht vooral door hogere inkomensklassen geïnstalleerd wordt). In slimme steden (*smart cities*) springt de verlichting slechts aan wanneer een sensor beweging detecteert, zodat energie bespaard wordt. Het risico op overstromingen wordt voorspelbaar dankzij sensoren in riolen en waterlopen, waardoor hulpverleningsdiensten sneller kunnen ingrijpen. Zelfrijdende auto's kunnen het risico op ongevallen doen dalen. Drones bezorgen bloed en medicijnen in moeilijk toegankelijke gebieden (ook in Antwerpen experimenteren ziekenhuizen met deze transporttechniek) en assisteren politie en brandweer bij opsporingswerk en gevaarlijke interventies. Via precisielandbouw kunnen boeren de toestand van gewassen monitoren en kunnen ze zien waar er nood is aan meststoffen of waar er ziekten en plagen zijn. Gewassen gekweekt in hoogtechnologische serres (bv. verticale landbouw) zouden de voedselzekerheid kunnen garanderen (al is het voorlopig nog erg duur om dit op grote schaal te introduceren).

Vooraf in de medische sector bracht en brengt de digitalisering veel vooruitgang. We kunnen onze gezondheidstoestand in de gaten houden via smart watches en andere wearables, en zelfs via inslikbare sensors. *E-health* (waarbij computers en netwerken worden ingezet om informatie te beheren en op te slaan) en *m-health* (het gebruik van gezondheidszorg via mobiele apparaten zoals computers, smartphones, tablets, ...) zouden moeten bijdragen aan een betere gezondheidszorg (Claes, Berckmans, Geris, Myin-Germeys, e.a., 2019). Dankzij precisietechnologie en robots kunnen chirurgen steeds

**Bekeken door een roze virtualrealitybril, biedt de digitale transitie enorme mogelijkheden.**

verfijnder opereren. Robotarmen die men met het brein kan aansturen, behoren tot de nieuwe generatie protheses. Het Human Genome Project dat werd opgestart eind jaren 80, slaagde er in het begin van dit millennium in om het volledige menselijke genoom in kaart te brengen. Dat is nuttig om ziekten en aandoeningen op te sporen en te genezen. Men kan nu voor elke individuele mens de DNA-volgorde uitlezen (*genome sequencing*). Dankzij nieuwe technieken (*next-generation sequencing*) kan het analyseren van het genoom steeds sneller en goedkoper. Voorlopig vergt het interpreteren van de resultaten zodat ze relevant zijn voor medici en patiënt nog veel tijd en rekenkracht, waardoor de techniek nog duur is, maar Belgische onderzoekers werken aan een project om het analyseren van de data sneller te laten verlopen (het Genome Analytics Platform). Dat kan voor een doorbraak zorgen in de gepersonaliseerde geneeskunde op maat van het individu.

Robots kunnen ons niet alleen helpen in het huishouden (denk aan robotstofzuigers en -grasmaaiers), maar worden ook ingezet in de industrie en zelfs in de zorg. Robots en cobots (collaboratieve robots die zij aan zij samenwerken met de mens) nemen risicovolle of repetitieve taken in de industrie over. Dankzij het Internet of Things en telegeneeskunde kunnen ouderen langer zelfstandig wonen (Eurofound, 2020). In Gent loopt bijvoorbeeld het project Hello Jenny, waar een sensor aan de voordeur meet of de oudere veel of weinig sociaal contact heeft. Bij weinig bezoek kan een slimme luidspreker een signaal uitzenden naar de bewoner om te peilen of die behoefte heeft aan een buddy die op bezoek komt (Stad Gent, 2019).

Wanneer we de roze bril afzetten, zien we dat digitale ontwikkelingen ook nadelen brengen. Zo ontstaan er veel privacy- en ethische kwesties. We delen veel op sociale media

en toekomstige werkgevers lezen mee. Medewerkers van Google bleken gesprekken van gebruikers van de slimme Google Home luidsprekers af te luisteren. Schandalen liggen nog vers in het geheugen, zoals toen in 2018 werd ontdekt dat het bedrijf Cambridge Analytica data van miljoenen Facebookgebruikers

## **Wanneer we de roze bril afzetten, zien we dat digitale ontwikkelingen ook nadelen brengen.**

verzamelde om de politieke campagne van Donald Trump te ondersteunen. De komst van digitale vingerafdrukken op identiteitskaarten leidde tot protest (zie bv. Hermans & Peeters, s.d.) en de *contact tracing app* die in coronatijden zou moeten waarschuwen voor contacten met besmette personen baarde burgers zorgen. De grotere aantallen toestellen die controleren hoe ons voedsel wordt geplant, bewaterd, gemonitord en geoogst, blijken onveilig (zelfs bewust vernietigde oogsten zouden mogelijk zijn) en de macht vloeit weg van boeren naar overheden, bedrijven en investeerders (Wanstreet, 2020).

Digitale technologie faciliteert niet alleen de goede kant van de mensheid, maar ook de slechte. De voorbeelden zijn legio. Fake news dreigt de democratie uit te hollen, *internet trolls* lokken online ruzie en discussies uit, algoritmisch gestuurde trolls verspreiden op massale schaal desinformatie en online haat tegen politieke tegenstanders en minder-

heidsgroepen, er is sprake van cyberpesten en in socialemediabubbels kunnen allerlei complottheorieën woekeren. Op het *darkweb*, een soort ondergronds internet, circuleren zaken die het daglicht niet mogen zien. Cybercrime kent een opmars en gebeurt op globale schaal (in hoofdstuk 9 onderzoeken De Kimpe, Walrave en collega's of er een verband is tussen cybercrime en armoede). Drones en killerrobots worden ingezet in oorlogen. Via spionagetechnologie kunnen opposanten van regimes, journalisten en activisten gevolgd en veroordeeld worden.

Intussen maken de 'GAFA'-bedrijven (Google, Amazon, Facebook en Apple) miljarden euro's winst en samen controleren ze zowat alles op het vlak van online reclame, communicatie en e-commerce (Meier, 2019). Algoritmes bepalen wat iemand te zien krijgt op sociale media en wie dat systeem beheerst, heeft veel macht. De macht van algoritmes van bedrijven zoals Twitter, Facebook en Google is zo groot dat sociolinguïst Jan Blommaert spreekt van een 'algoritmocratie'.<sup>2</sup> 'Digitaal kapitalisme' (Meier, 2019; Fuchs & Chandler, 2019) en monopolievorming door grote (media)internetbedrijven (Trappel, 2019) kunnen leiden tot problemen. Data van gebruikers worden gebruikt voor commerciële winst, met als doel het menselijke gedrag te sturen, wat Zuboff (2019) *surveillance capitalism* noemt. Scenario's zoals in China, waar een sociaalkredietstelsel is ontwikkeld om burgers constant te monitoren in hun moreel en ethisch gedrag, tonen hoe akelig zo iets kan zijn. Goed gedrag wordt er beloond en het slechte bestraft, onder meer op basis van straatcamera's met gezichtsherkenning (Amnesty International, s.d.). Op basis van hun 'kredietsscore' kunnen burgers toegang tot trein- en vliegreizen, hotelovernachtingen of banen ontzegd worden en worden ze onderworpen aan publiekelijke *naming and shaming*.

Ook de milieu-impact van de digitale transitie is niet te onderschatten. De steeds omvangrijkere datacenters vergen veel energie. Laptops, smartphones en andere apparaten bevatten zeldzame materialen zoals goud, lithium en coltan. Die zijn niet alleen schaars, maar worden gewonnen in mensonterende en gewelddadige contexten (zie bv. Jackson, 2003, voor een casestudie over coltan en het geweld in Oost-Congo). De berg elektronisch afval wordt elk jaar groter. *E-waste* wordt gestockeerd in stortplaatsen, zoals in Nigeria, met nefaste gevolgen voor de gezondheid van de arme bevolking die probeert te overleven door dat afval te recyclen (Ohajinwa, Van Bodegom, Vijver, & Peijnenburg, 2017).

### 3. Van digitale kloof naar digitale uitsluiting

Laten we nu meer in detail overgaan naar de situatie voor mensen in armoede. Voor we in sectie 4 enkele kansen en risico's bespreken, is het nodig om meer inzicht te krijgen in digitale uitsluiting. Want de voordelen van de digitale transitie voor mensen in armoede zijn vaak maar relevant voor zover er sprake is van digitale inclusie. Anders gaan ze grotendeels aan hen voorbij. Louter toegang tot ICT is onvoldoende: er is niet

alleen een 'digitale kloof' tussen mensen met en zonder toegang tot ICT, veeleer is er sprake van een continuüm van 'digitale uitsluiting' (Mariën & Baelden, 2015). We vertrekken van de conceptualisering die Axelle Asmar, Leo Van Audenhove en Ilse Mariën in hoofdstuk 1 in deel 2 naar voren schuiven:

'Digitale ongelijkheid' verwijst naar de ongelijke verdeling van de voor- en nadelen van digitale toepassingen en digitale communicatie. Die ongelijkheid wordt veroorzaakt door een ongelijke verdeling van de middelen die nodig zijn om zich het digitale volledig toe te eigenen. Die middelen omvatten: (1) toegang tot de technologie (digitale toestellen, internet- of data-abonnement), (2) de vaardigheden om gebruik te maken van digitale technologie en daar een voordeel uit te halen, en (3) de sociale ondersteuning die emotionele, informatiele en instrumentele hulp biedt bij het verwerven van kennis over en het oplossen van problemen met digitale technologie. De term 'digitale uitsluiting' verwijst naar sociale uitsluiting, veroorzaakt door de digitalisering van de samenleving.

De relatie tussen sociale en digitale ongelijkheden is niet rechtlijnig (Mariën & Baelden, 2015). Sociale uitsluiting leidt niet automatisch tot digitale uitsluiting. Binnen de groep mensen in armoede is er een grote heterogeniteit, en 'arm' hoeft niet altijd 'technologisch arm' te zijn (Vranken, e.a., 2007, p. 84). Ook bevoorrechte groepen zoals hoogopgeleiden of jongeren kunnen te maken krijgen met digitale uitsluiting (Mariën & Baelden, 2015). De mechanismen van sociale uitsluiting kunnen leiden tot digitale uitsluiting, maar de mate waarin of de manier waarop sociaaleconomische factoren leiden tot digitale uitsluiting wordt mee bepaald door bijkomende factoren, zoals soft skills, zelfredzaamheid, autonomie en ondersteuningsnetwerken (Mariën & Baelden, 2015). Omgekeerd kunnen de mechanismen van digitale uitsluiting leiden tot sociale uitsluiting. Digitale uitsluiting heeft namelijk een grote impact, zowel op economisch (jobs), sociaal (sociale contacten), politiek (stemgedrag en andere politieke participatie), cultureel (deelname aan 'cybercultuur'), ruimtelijk (een mobiel leven kunnen leiden) als institutioneel (bv. burgerrechten kunnen realiseren) vlak (Van Dijk, 2013). Door de toenemende digitalisering zullen digitaal uitgesloten mensen steeds verder achterop geraken om uiteindelijk uitgesloten te geraken van grote delen van de samenleving, leidend tot structurele ongelijkheid (Van Dijk, 2013). Bekijken we enkele van de hier genoemde factoren nu van dichterbij.

### 3.1 Toegang tot technologie

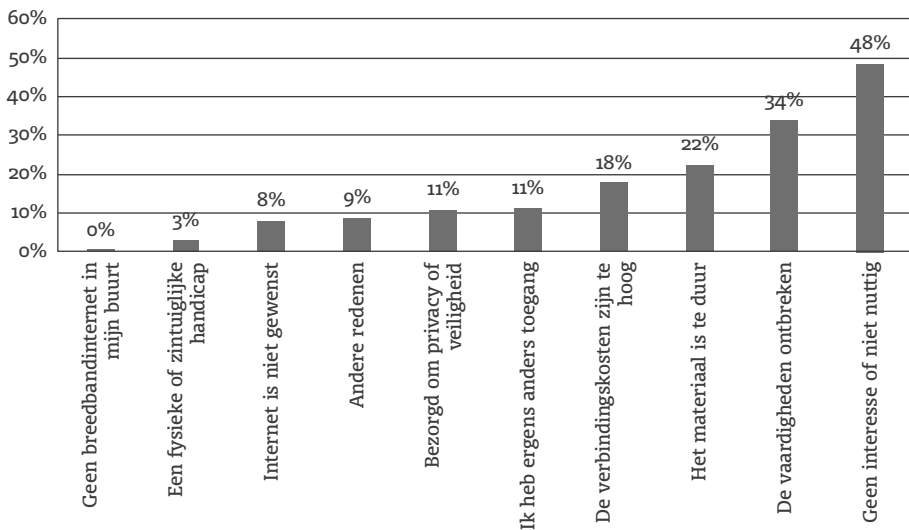
Verschillende factoren bepalen of iemand nieuwe technologieën bezit of gebruikt, zowel op het niveau van het individu (bv. interesse, materiële hulpbronnen, cognitieve capaciteiten en vaardigheden), de institutionele en culturele setting (locatie en sociale context), als op niveau van het product zelf (kostprijs, complexiteit, ...) (Vranken, e.a., 2007). Leeftijd, arbeidssituatie, inkomen en opleiding zijn een goede voorspeller van digitale uitsluiting (Mariën & Van Audenhove, 2010). Bij mensen in armoede is er vaak een combinatie van barrières.

Iedereen ondervindt wel eens drempels en problemen bij gebruik en bezit van technologie, maar voor mensen die in armoede leven, gelden de meeste van deze drempels, in bepaalde gevallen zelfs allemaal en wel gelijktijdig (Vranken, e.a., 2007, p. 55).

Er is een ongelijke digitale participatie tussen sociale groepen binnen landen en regio's (bv. stad versus platteland). Binnen België, bijvoorbeeld, zijn er aanzienlijke verschillen in de dekkingsgraad van breedbandinternet: in de provincies Luxemburg, Namen, Luik en Henegouwen zijn er diverse zones waar de dekking lager is dan 50% van de huishoudens (Brotcorne & Mariën, 2020). Maar ook tussen landen zijn er grote verschillen. Niet alle landen volgen de digitale (r)evolutie namelijk aan dezelfde snelheid (Cruz-Jesus, Oliveira, & Bacao, 2018; OECD, 2019b).

In 2019 had 90% van de huishoudens in België thuis toegang tot internet (Statbel, 2020). De redenen waarom huishoudens geen internet hebben, tonen dat er niet alleen financiële barrières zijn, maar dat ook vaardigheden en motivatie van belang zijn (zie figuur 1 en zie verder).

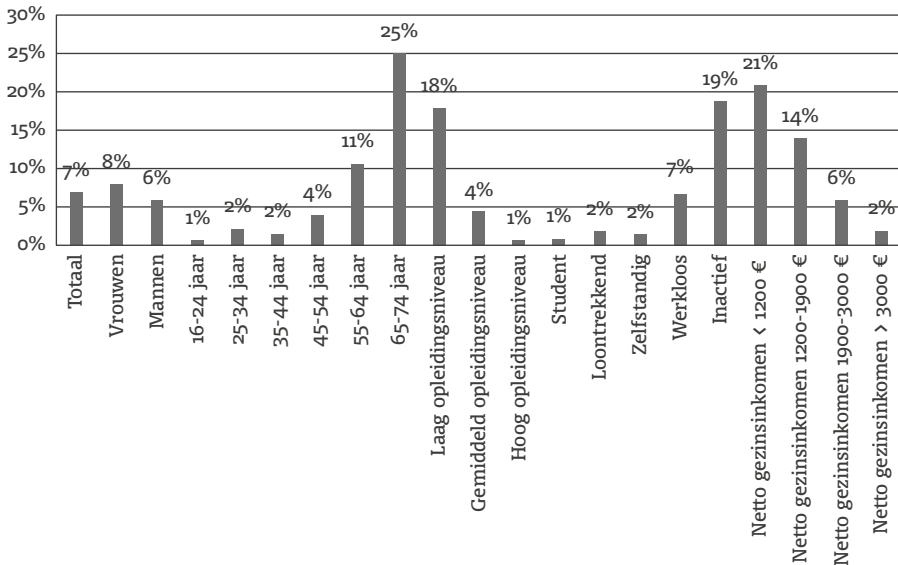
**Figuur 1.** Percentage huishoudens (met minstens één persoon tussen 16 en 74 jaar) dat geen internetverbinding heeft, België, 2019.



Bron: Statbel, ICT-statistieken bij huishoudens 2019.

7% van de Belgen tussen 16 en 74 jaar heeft nog nooit het internet gebruikt, al bestaat die groep hoofdzakelijk uit 55- en vooral 65-plussers. Er is een verschil in internetgebruik naargelang opleidingsniveau, leeftijd, activiteitstatus en inkomensklasse (zie figuur 2). Die factoren kunnen elkaar onderling versterken. Bij de huishoudens die wel internet gebruiken, is het aandeel dagelijkse gebruikers bovendien lager bij de lagere inkomensgroepen (Brotcorne & Valenduc, 2019).

**Figuur 2.** Percentage personen (16-74 jaar) dat nog nooit internet gebruikt heeft, België, 2019.



Bron: Statbel, ICT-statistieken bij individuen 2019 en FOD Economie (2020).

De toegang tot computers, internet en nieuwe media kan gerealiseerd worden in openbare ruimtes zoals bibliotheken en buurthuizen, hoewel openingsuren of reserveersystemen de toegang alsnog kunnen bemoeilijken. Middenveldorganisaties zetten naast toegang ook in op begeleiding. Vaak gaat het om organisaties die burgers ondersteunen op sociaal vlak, zonder dat digitale inclusie tot hun corebusiness behoort (Wauters, Mariën, & Vanaudenhove, 2020; Schurmans, Mariën, Laenens, & De Coninck, 2012). Ook overheden kunnen initiatieven nemen om de toegang te bevorderen, zoals het sociaal tarief voor vaste telefonie en internet voor 65-plussers, leefloongerechtigden en andere specifieke groepen. Het sociaal tarief zou kunnen worden uitgebreid naar meer rechthebbers of men zou kunnen uitgaan van de idee van 'internet als een basisrecht'. In het Verengd Koninkrijk vraagt het Social Prosperity Network (2017) bijvoorbeeld om 'informatie' (een basis telefoonpakket, internet en een licentie voor televisiezender BBC) te beschouwen als universele basisdienst. Ook de SERV (Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, 2018) stelt verschillende opties voor, zoals een minimaal datavolume voor internetgebruik, openbare digitale contactpunten of openbare netwerken op publieke plaatsen, gratis toegang tot bepaalde domeinen (bv. vlaanderen.be) waarvoor geen data-abonnement nodig is of een lagere btw op de factuur voor internetverbinding.

### 3.2 Vaardigheden, motivatie en gebruik

Door de jaren heen kwam er meer aandacht voor de rol van sociale status, onderwijs, individuele mogelijkheden en persoonlijke motivatie. Zo heeft men vaardigheden no-

dig om met de digitale technologie om te gaan (Van Dijk, 2013; OECD, 2019b; Vranken, e.a., 2007). Het percentage van de bevolking met elementaire en geavanceerde digitale vaardigheden neemt nochtans maar langzaam toe. In 2019 beschikte slechts 38% van de Belgische bevolking (16-74 jarigen die de voorbije drie maanden van het internet gebruik maakten) over bovengemiddelde digitale vaardigheden op het vlak van informatie, communicatie, probleemoplossing en softwarevaardigheden.<sup>3</sup> 30% had een basisniveau van digitale vaardigheden en 32% had weinig digitale vaardigheden (Eurostat, 2020). Dit hangt samen met een laag opleidingsniveau, een laag gezinsinkomen en leeftijd, hoewel een laag niveau van digitale vaardigheden in mindere mate ook voorkomt bij personen met een hoge scholing, een hoog inkomen en jongeren (Brotcorne & Valenduc, 2019). In de recentste 'digimeter' van imec zegt 18% van de Vlamingen over voldoende kennis, vaardigheden en vertrouwen te beschikken om de steeds verder digitaliserende maatschappij probleemloos te omarmen. Bij drie op de vijf ontbreekt het aan een van die elementen (Vandendriessche & De Marez, 2020). Een vijfde zegt de digitalisering liever helemaal aan zich voorbij te laten gaan. Het gaat dan vooral om gepensioneerde mannen met een lage opleiding, maar ook om (laagopgeleide) jongeren. Nochtans verplichten de "snelle en voortdurende evolutie en digitale innovaties (...) mensen om hun vaardigheden permanent up-to-date te houden om niet achterop te geraken" en vraagt digitalisering dus om levenslang leren (Brotcorne & Mariën, 2020, p. 29) (zie hierover secties 4.6 en 5).

Naast digitale vaardigheden is uiteraard ook een algemeen niveau van geletterdheid van belang. De PIAAC-data (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) bieden inzicht in de mate van geletterdheid van de Vlamingen anno 2013. 15% van de volwassenen (16-65 jaar) was laaggeletterd en had moeilijkheden met lezen en schrijven (bv. een mail schrijven, een brief lezen, informatie zoeken). 14% was laaggecijferd (d.w.z. heeft zwakke rekenvaardigheden, bv. om eenvoudige berekeningen te maken of de juiste informatie te vinden in een tabel). 19% had een laag 'probleemoplossend vermogen in een technologierijke omgeving', wat betekent dat men problemen ondervindt in de digitale maatschappij (Onderwijs Vlaanderen, 2020a). Volgens Brotcorne en Mariën (2020) maken lage-inkomensgezinnen weinig gebruik van e-mail voor interpersoonlijke communicatie, ten voordele van chatdiensten of sociale netwerken, die minder veeleisend zijn op het vlak van de beheersing van geschreven taal.

Onderzoek leert dat ook de manier waarop mensen omgaan met ICT verschilt. Internetgebruikers in huishoudens met een laag inkomen voeren bijvoorbeeld minder online activiteiten uit, zoals mailen, content creëren of delen, informatie opzoeken en administratieve en commerciële activiteiten (Brotcorne & Valenduc, 2019). Daar waar laagopgeleiden, werklozen, mensen met een laag inkomen en jongeren ICT eerder zien als een vorm van vrijetijdsbesteding, gebruiken hoogopgeleiden en mensen met een hoger inkomen het eerder strategisch om er voordelen mee te doen (bv. informatie opzoeken, het professionele netwerk onderhouden via LinkedIn, online cursussen volgen) (Mariën & Van Audenhove, 2010). Ze verstevigen met andere woorden hun al bevoorrechte positie (Mariën & Van Audenhove, 2010; OECD, 2019b). De vaardigheden van

jongeren inzake gebruik van ICT voor communicatie, multimedia en spelletjes sluiten bijvoorbeeld niet aan bij wat de maatschappij op sociaaleconomisch vlak van hen verwacht (Brotcorne, Mertens, & Valenduc, 2008). Sommige jongeren kunnen de brug tussen beide werelden leggen, maar dat geldt niet voor iedereen. “Ze hebben daarbij nood aan een gerichte begeleiding die hen stap voor stap op weg helpt, een weg die voor de meest achtergestelde jongeren, zonder enige begeleiding, een heus hindernissenparcours kan zijn” (Brotcorne, e.a., 2008, p. 58). Zowel informele hulp van familie, vrienden, kennissen en kinderen als formele hulp (opleiding, cursussen) zijn daarom belangrijk (Vranken, e.a., 2007; Schurmans, e.a., 2012). Axelle Asmar en collega’s gaan verder in op de rol van sociale ondersteuning in hoofdstuk 1 van het themadeel van dit boek.

De verschillende overheden springen mee op de digitale kar. Zowel de Vlaamse, federale als Europese instanties zetten in op digitalisering, artificiële intelligentie (AI), slimme steden, databescherming, *e-government*, mediawijsheid, geletterdheid, ... Het leidt in deze inleiding te ver om daar dieper op in te gaan. Uit een analyse van de voorbije beleidsperiode (2014-2019) blijkt evenwel dat België en Vlaanderen nog te weinig aandacht hebben voor digitale inclusie (Wauters, Mariën, & Vanaudenhove, 2019). Het zijn vooral de lokale overheden en maatschappelijke organisaties die deze taak op zich lijken te nemen (Wauters, e.a., 2019). Zo biedt Mediawijs (het kenniscentrum mediawijsheid) op zijn website een overzicht van organisaties die zich richten op verschillende doelgroepen, waaronder mensen in armoede.<sup>4</sup> Zusterwebsite e-inclusie.be lijst onderzoek, goede praktijken en tools op. De SERV (2019a) roept de Vlaamse regering daarom op om werk te maken van een ‘e-inclusief digitaliseringsbeleid’.

## 4. De potentiële impact van de digitale samenleving op mensen in armoede of sociale uitsluiting

We zien in de digitale transitie heel wat kansen voor mensen in armoede. Tegelijkertijd kunnen zij die kansen niet altijd ten volle benutten. Hoger geschetst kader over digitale uitsluiting toont de vele obstakels daartoe. De digitale omwentelingen brengen ook een aantal bedreigingen en risico’s mee. Zonder volledig te zijn, raken we in deze sectie een aantal domeinen aan. Het laatste domein, digitalisering, automatisering, robotisering en werk, laten we wat uitgebreider aan bod komen omdat het duidelijk maakt dat ook onze welvaartsstaat voor heel wat uitdagingen staat.

### 4.1 Toegang tot rechten

De ‘digitale welvaartsstaat’ is niet langer de toekomst: “There is little doubt that the future of welfare will be integrally linked to digitization and the application of artificial



intelligence" (Alston, 2019, p. 21). Met online tools kunnen mensen nagaan voor welke rechten ze in aanmerking komen. De Rechtenverkenner<sup>5</sup> biedt per gemeente een overzicht van premies en voordelen op het vlak van wonen, onderwijs, arbeid, vervoer, welzijn, energie, ... van zowel de federale, Vlaamse, provinciale als lokale overheden. Sommige steden hebben een vergelijkbaar platform, zoals Sien Online<sup>6</sup> in Kortrijk. Met de app MyBenefits<sup>7</sup> kunnen burgers online een attest aanvragen om recht te krijgen op sommige sociale voordelen, zoals kortingen in pretparken en musea. Toch zal niet iedereen zijn weg vinden naar die websites of de aangeboden informatie begrijpen. Voor hulpverleners kan het wel een handig instrument zijn om de rechten van cliënten te helpen uitputten.

Door gegevensdeling en digitalisering kunnen overheden burgers een identiteit toekennen, bekijken wie in aanmerking komt voor sociale rechten, uitkeringen berekenen en toekennen, fraude vermijden en risico's en noden inschatten (Alston, 2019). De automatische toekenning van sociale rechten is een grote stap vooruit in de strijd tegen de non-take-up (zie ook Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting, 2017a). Er zijn verschillende gradaties van automatische rechtentoekenning: de 'automatische opening van een recht', de 'identificatie als mogelijk rechthebbende', de 'automatische actualisering' en de 'administratieve vereenvoudiging' (Buysse, Goedemé, Van der Heyden, Van Mechelen, e.a., 2017). Zo kan het principe al vrij eenvoudig toegepast worden op sociale rechten die afgeleid zijn van een ander sociaal voordeel, zoals de verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorguitgaven die onder andere wordt toegekend aan leefloongerechtigden (Lefevere, Goedemé, De Wilde, & De Spiegeleer, 2019). Het is dan natuurlijk van belang dat het sociaal voordeel waarvan het recht is afgeleid, ook wordt opgenomen. Dat is niet altijd het geval, zo is er een grote non-take-up van het leefloon (zie Bouckaert & Schokkaert, 2011). Automatisatie onder de vorm van 'identificatie als mogelijke rechthebbende' kan volgens de auteurs dan een eerste stap zijn. In dat geval wordt een persoon door de overheid geïdentificeerd als mogelijk gerechtigde, maar moet hij of zij nog bijkomende informatie bezorgen. De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid speelt een belangrijke rol in elektronische gegevensdeling. Die kan nagaan of gegevens die een instelling nodig zou hebben al beschikbaar zijn bij een andere instelling. Slechts wanneer de gevraagde gegevens nog niet beschikbaar zijn, mag de vragende instelling de gegevens rechtstreeks opvragen bij de werkgever of de sociaal verzekerde. Daardoor moeten dezelfde gegevens geen twee keer door verschillende instellingen bij dezelfde persoon opgevraagd worden.

### **De automatische toekenning van sociale rechten is een grote stap vooruit in de strijd tegen de non-take-up.**

Wereldwijd wordt geëxperimenteerd met digitale toepassingen om sociale rechten toe te kennen, uitkeringen te verwerken, uit te betalen en te monitoren (Eurofound, 2020). In België helpt blockchaintechnologie<sup>8</sup> bijvoorbeeld de papieren informatiestroom in de ziekteverzekering te herontwerpen (International Social Security Association, 2019).

In Finland liep een proefproject waarbij asielzoekers een prepaid creditcard kregen, gekoppeld aan een unieke digitale identiteit opgeslagen in een blockchain. Zo kregen zij toegang tot financiële diensten en konden ze zich gemakkelijk identificeren in het geval ze geen officiële documenten hadden. Met een digitale identiteit kunnen mensen ook in minder ontwikkelde landen hun rechten opeisen. Zo bestaat in India een unieke twaalfcijferige code, *Aadhaar*, gebaseerd op biometrische (vingerafdrukken, irisscans en een gezichtsfoto) en demografische data, die toegang geeft tot een aantal diensten, zoals uitkeringen en voedselhulp. Voordien bestond er geen uniek nationaal erkend ID-systeem, maar een veelheid aan identiteitsbewijzen voor verschillende diensten, die bovendien fraudegevoelig waren. Arme burgers beschikten vaak niet over die bewijzen en konden daardoor geen aanspraak maken op hun rechten. *Aadhaar* moest die problemen oplossen.

Philip Alston (2019), speciaal VN-rapporteur voor extreme armoede en mensenrechten, ziet in deze 'digitale welvaartsstaat' ook problemen. Door fouten in digitale systemen kunnen mensen bijvoorbeeld onterecht hun uitkering verliezen. Zo is het Indiase *Aadhaar*-systeem gevoelig voor fouten waardoor burgers hun uitkering verloren en kent het ook aanzienlijke privacyproblemen (Dixon, 2017). Uitkeringsgerechtigden in Australië werden door een overheidsprogramma (*RoboDebt*) onterecht bestempeld als schuldenaars en zagen hun uitkering ingetrokken worden (Henman, 2019). In de Amerikaanse staat Indiana werd tussen 2006-2008 meer dan een miljoen mensen de toegang ontzegd tot voedselbonnen, Medicaid (een gezondheidsverzekering voor lage-inkomensgezinnen) en uitkeringen, een stijging met 54% tegenover de drie jaar voor de inwerkingtreding van een systeem van automatisering (Eubanks, 2018). De reden daarvoor was een combinatie van systeemfouten en een sterk verminderde toegankelijkheid van dienstverlening (die mede gepaard ging met een achterliggende ideologie, zie verder). Na oppositie en een rechtszaak is het systeem er gedeeltelijk weer aangepast.

Voor Henman (2019) is altijd menselijk toezicht nodig wanneer overheidsdiensten algoritmes gebruiken en is er nood aan verantwoording en transparantie over de achterliggende codes. Er moet steeds rekening gehouden worden met de mogelijke impact op mensenlevens, zeker als het kwetsbare groepen betreft. Bovendien moet men zich ervan bewust zijn dat algoritmes niet louter administratieve menselijke handelingen vervangen, maar dat ze de werking van de overheid en administratieve processen fundamenteel kunnen transformeren (Henman, 2019). Volgens Eubanks (2018) moeten uitkeringsgerechtigden steeds terechtkunnen bij 'echte' caseworkers, die hen kunnen helpen om dossiers te vervolledigen, die een luisterend oor hebben voor hun problemen en ondersteuning kunnen bieden. Er blijft met andere woorden nood aan begeleiding en coaching door sociaal werkers.

## 4.2 Discriminatie, fraudeopsporing en stigmatisering van armoede

Aansluitend bij het vorige thema is de vaststelling dat datamining en algoritmes steeds vaker worden gebruikt om fraude op te sporen. Volgens het Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting (2017b, p. 36) heeft dat een keerzijde: “Het respect voor het privéleven staat vandaag onder druk, onder andere door de evoluties op het vlak van digitalisering, veiligheidsoverwegingen, nadruk op controle, ... In situaties van armoede is deze druk duidelijk nog meer aanwezig.” Nochtans overtreft “het aantal mensen dat een bepaald recht (...) niet opneemt, ruimschoots het aantal onterechte opnemingen” (p. 40). Ook volgens Dobson (2019) worden traditionele manieren om fraude op te sporen steeds meer aangevuld met nieuwe anti-fraudesoftware, gebaseerd op grote datasets, om uitkeringen van ‘gemerkte’ individuen stop te zetten, ondanks het feit dat bijstandsfraude zelden voorkomt. Deze systemen maken veel fouten en de kosten lopen hoger op dan voorzien, wellicht zelfs meer dan ze opbrengen. Mensen in armoede worden slachtoffer van deze systemen (die soms niet eens goed getest werden) en worden gecriminaliseerd en gestigmatiseerd. Door voorspellende algoritmes en anticiperend beleid gebeurt dat soms zelfs nog voor ze eventueel zouden hebben gefraudeerd. Deze systemen detecteren, monitoren en bestraffen gemarginaliseerde groepen en zijn volgens Dobson (2019) onderdeel van een neoliberale strategie die erop gericht is om de sociale bijstand te verminderen. Ook Eubanks (2018) hekelt in haar boek *Automating inequality* dat digitale technologieën ingezet worden om armen te straffen en niet om armoede op te lossen. Ze gebruikt de term ‘digitaal armenhuis’ als referentie naar de armenhuizen en landloperskolonies uit een ver verleden.

Today, we have forged what I call a *digital poorhouse* from databases, algorithms, and risk models. (...) We manage the individual poor in order to escape our shared responsibility for eradicating poverty (p. 12-13).

Een voorbeeld uit Nederland toont waar het over gaat. Een rechtbank oordeelde in februari 2020 dat de Nederlandse SyRI-wetgeving in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens.<sup>9</sup> SyRI (Systeem Risico Indicatie) is een vorm van een geautomatiseerd besluitvormingssysteem, door de overheid gebruikt voor de bestrijding van fraude, bijvoorbeeld inzake uitkeringen, toeslagen en belastingen. Data van verschillende diensten kunnen worden gekoppeld en geanalyseerd. De analyse kan aanleiding geven tot een risicomelding. Met een risicomelding wordt iemand ‘onderzoekswaardig’ geacht in verband met mogelijke fraude of niet-naleving van wetgeving. De techniek werd toegepast via een wijkgerichte aanpak, waarbij een aantal adressen in (probleem)wijken werden onderzocht. Volgens het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten is dat een gevaarlijk precedent omdat de kans dat onregelmatigheden worden gevonden daardoor hoger is dan in andere wijken, wat het beeld van probleemwijk bevestigt en stereotypering in de hand werkt. De rechtbank oordeelde dat SyRI een inbreuk vormt op het privéleven van burgers. Zij worden niet op de hoogte gebracht van het feit dat hun gegevens worden geanalyseerd of wanneer er een risicomelding

over hen bestaat. Bovendien zijn het risicomodel en de indicatoren waaruit het bestaat niet openbaar.

Digitale data en technologieën in de systemen van sociale bescherming en bijstand worden volgens Alston (2019) en Eubanks (2018) steeds meer gebruikt om te automatiseren, voorspellen, identificeren, surveilleren, vaststellen en bestraffen. Het wordt voorgesteld als iets waar burgers baat bij hebben en waardoor overheden efficiënter kunnen werken (en dus kunnen besparen op bureaucratische processen). Maar de digitalisering van sociale bijstand ging vaak gepaard met drastische besparingen op het budget voor welzijn, waarachter een bepaalde ideologie schuilging.

Often, however, the digitization of welfare systems has been accompanied by deep reductions in the overall welfare budget, a narrowing of the beneficiary pool, the elimination of some services, the introduction of demanding and intrusive forms of conditionality, the pursuit of behavioural modification goals, the imposition of stronger sanctions regimes and a complete reversal of the traditional notion that the State should be accountable to the individual (Alston, 2019, p. 5).

Overheden zouden ook het aankoopgedrag van mensen in armoede kunnen monitoren. Dat gebeurde al in de Verenigde Staten, waar een republikeins politicus in 2014 openbaar maakte waar gezinnen in bijstand geld afhaalden. Op basis van een zeer kleine substeekproef (0,03% van het totale aantal geldafhalingen) beweerde hij dat bijstandsgezinnen voornamelijk geld afhaalden in drankhandels, sigarettenwinkels en bankautomaten buiten de staatsgrenzen. Wat gezinnen met dat geld kochten, deed er niet toe, hun etiket als rokende, gokverslaafde dronkenlappen was een feit (Eubanks, 2018).

Verwant is de problematiek van algoritmische discriminatie en de sociale ongelijkheid waartoe dit kan leiden. Amber de Kock en Katrien Schaubroeck leggen in hoofdstuk 8 uit wat bedoeld wordt met algoritmische discriminatie. Zo kan een sollicitant of een investeerder op grond van irrelevante gegevens naast een baan of lening grijpen (Bonte, Heene, Verstraete, e.a., 2018). In de verzekeringswereld, bijvoorbeeld, helpen algoritmes voorspellen hoe groot een bepaald risico is. Met behulp van meer data en krachtigere modellen kunnen verzekeraars risico-inschattingen op een steeds persoonlijker niveau maken, wat een invloed kan hebben op de hoogte van de premie die de klant betaalt (AFM & DNB, 2019). In het geval van een arbeidsongeschiktheidsverzekering of overlijdensrisicoverzekering kan dat leiden tot uitsluiting van een deel van de consumenten. Door die risicodifferentiatie dreigen mensen in armoede meer te moeten betalen (Zuiderveen Borgesius, 2018). Een klant die in een arme wijk woont, waar veel inbraken voorkomen, zal meer moeten betalen voor een woningverzekering omdat het risico in die wijk groter is. Maar als wijken waar veel mensen in armoede wonen stelselmatig een hoger inbraakrisico hebben, heeft dat tot gevolg dat arme mensen meer moeten betalen voor hun woningverzekering. *Targeting* en voorspellingen kunnen leiden tot een toename van de sociale ongelijkheid, vooral wanneer de profielen opgesteld worden op basis van data die een resultaat zijn van structurele ongelijkheid, zoals racisme (Henman, 2019). In Engeland en Wales konden tijdens de coronapandemie de

A-level-examens niet plaatsvinden (een soort examen op het einde van het secundair onderwijs, waarvan de uitslag in rekening wordt genomen om toegang te krijgen tot universiteiten). De examenscore van studenten werd daarom voorspeld op basis van een algoritme. Bijna 40% van de studenten kreeg een lagere score dan ze verwacht hadden. Het algoritme baseerde zich op eerdere resultaten van de student en van de school waarop hij of zij zat. Dat leidde er echter toe dat studenten uit de arbeidersklasse en studenten uit achtergestelde buurten een lagere score kregen en studenten uit privé-scholen een hogere (Hao, 2020). Na protest werd beslist om de resultaten van het algoritme niet meer toe te passen (behalve als het voordeliger zou zijn voor de leerling in kwestie) (Kolkman, 2020). Eubanks (2018) verwijst naar een voorspellend algoritme op basis waarvan wordt ingeschat of een kind een grotere kans maakt op mishandeling of verwaarlozing. Door de manier waarop het algoritme werkt (de variabelen die het in rekening neemt en de outcome variabelen die het voorspelt, die slechts een proxy zijn voor mishandeling en verwaarlozing) en het doelpubliek op wie het algoritme wordt 'losgelaten' (data van mensen die gebruik maken van publieke dienstverlening) worden kinderen van arme gezinnen veel vaker gelabeld als 'mogelijk' risico. Daardoor worden zij vaker geplaatst in pleegzorg. Volgens Eubanks (2018) lopen kinderen uit welgestelde families dat risico veel minder omdat die gezinnen niet geregistreerd staan in (Amerikaanse) overheidsdatabanken omdat ze geen gebruik maken van publieke diensten (zoals publieke kinderopvang), maar een beroep doen op private diensten (zoals nanny's en babysitters).

De obsessie met fraudebestrijding, kostenbesparing en sancties moet worden losgelaten. In plaats daarvan moet men zich richten op de vraag hoe technologie kan worden ingezet ten bate van een betere sociale bescherming (Alston, 2019). Bemoedigend is alvast dat onderzoekers en organisaties wereldwijd nadenken over ethische AI.

### 4.3 Aankopen, bijverdienen en besparen

Het online kopen van producten en diensten kan prijsvoordelen opleveren omdat men prijzen van verschillende websites kan vergelijken. Daarnaast bestaan er heel wat tweedehandswebsites en gratis weggeefgroepen. Maar niet iedereen koopt online, beschikt over een bankkaart of is actief in het tweedehandscircuit. In 2019 rapporteerde 66% van de Belgen (16-74 jaar) een online aankoop te hebben gedaan in de voorbije twaalf maanden. Bij de 25% personen met de laagste inkomens was dat net geen 37%, terwijl dat opliep tot 83% bij de personen in het hoogste inkomenskwartiel (OECD Stats, 2020).

Online zijn er ook opportuniteiten om bij te verdienen, getuige de influencers, bloggers, YouTubers en vloggers die betaald worden om producten aan te prijzen en de groeiende groep professionele gamers. Het gaat hier uiteraard om een selecte groep. Zo plaatste slechts 25% van de Belgen in 2019 eigen gecreëerd materiaal (zoals tekst, beeldbestanden, foto's, videobestanden, software of muziek) online met de bedoeling het te delen. Niet iedereen is een videogametalent, kan games en benodigdheden aankopen of zal beelden van zijn of haar interieur te grabbel willen gooien. Ook de platformeconomie

kan een rol spelen in het genereren van inkomen. Online platforms (zoals Deliveroo, Uber, Listminut.be) matchen via algoritmes de vraag naar en het aanbod van werk. Er bestaan ook 'sociale' platforms zoals sittercity.com waar babysitters gematcht worden met gezinnen die een kinderopvang nodig hebben of care.com om zorgzoekers aan zorgverleners te koppelen voor kinderopvang, bijles, huishoudhulp, dierenoppas en zelfs ouderenzorg. Aan die platformeconomie zijn ook risico's verbonden (waarover later meer, zie sectie 5 en hoofdstuk 7 van Valeria Pulignano).

Wie inzicht wil in zijn financiën kan gebruik maken van de vele apps die fungeren als een digitaal huishoudboekje. Sommige home banking apps delen automatisch iemands uitgavenpatroon in categorieën in en er bestaat een resem apps van externe ontwikkelaars (bv. Spendeo). Soms kan dat ver gaan, zoals de Nederlandse app 'hallo Roos' die een 'slim seintje' geeft als iemand in actie moet komen of kan besparen. De app meldt bijvoorbeeld wanneer een contract afloopt (bv. Netflix) en kan een suggestie doen om te verlengen of om over te stappen naar een andere aanbieder (de app helpt zelfs met het opzeggen van lopende abonnementen). Een ander voorbeeld van een 'financiële ontzorgingsapp' die de grenzen opzoekt, is de Nederlandse 'buddy app', waarvan een pilot loopt in een aantal gemeenten. De buddy app kan een deel van het inkomen 'reserveren' om vaste kosten te betalen en kan waarschuwen als iemand te veel uitgeeft. De app kan nagaan op welke toeslagen iemand recht heeft of wie onterecht te veel ontvangt, zodat voorkomen wordt dat men later een grote onterecht ontvangen som moet terugbetalen. De app heeft zelfs een ingebouwde chatfunctie waar een chatbot advies verleent. Specifiek in een context van schulden bestaan ook heel wat apps, zoals in Vlaanderen MyTrustO, een dienstverlening waarmee mensen met schulden een afbetalingsplan op maat kunnen laten maken en bijkomende incasso- en gerechtskosten kunnen vermijden. In 2018 lanceerde MyTrustO een app om de service dichter bij de gebruikers te brengen. Uiteraard zijn die apps en toepassingen slechts lapmiddelen en helpen ze niet afdoende om schulden te voorkomen of iemands inkomen structureel te verbeteren.

## 4.4 Sociaal werk en digitalisering

Hulpverleners kunnen via verschillende kanalen in contact blijven met cliënten. Waar vroeger het accent vooral lag op face-to-face- en telefonisch contact, zetten steeds meer diensten parallel in op chatsessies (bv. Awel voor jongeren). Tijdens de coronalockdown werd de noodzaak aan alternatieve kanalen zoals videobellen zeer duidelijk. De website Online Hulp Vlaanderen<sup>90</sup> van SAM, Steunpunt Mens en Samenleving, Netwerk Onlinehulp Vlaanderen en Steunpunt Geestelijke Gezondheid lijst een aantal tools voor hulpverleners op, gaande van tools om veilig te mailen of chatten met cliënten tot ideeën om online te communiceren met groepen, maar ook om contact tussen cliënten en hun omgeving (bv. in woonzorgcentra) te stimuleren. Volgens Nijs, Custers, Dekelver en Loyen (2020) is er wel nood aan professionalisering van het digitaal werken in het welzijnswerk en aan technische en inhoudelijke ondersteuning van organisaties. In hoofdstuk 2 van het themadeel bekijken Steven Gibens en Sandra Beelen de evoluties ter zake, de impact ervan op het sociaal werk en op cliënten.

Veel digitale initiatieven werden ontwikkeld in de welzijnssector. Denk aan de Schenkingsbeurs, een digitaal platform dat schenkers van voedseloverschotten koppelt aan voedsel- en sociale organisaties die daar graag mee aan de slag gaan.

Ook digitale cliëntregistratiesystemen winnen aan belang. Het gaat om instrumenten om informatie omtrent zorggebruikers, hun problemen, de geleverde zorg en het effect van die zorg te verzamelen, bewaren, verwerken en analyseren (De Witte, 2017, p. 21). Cliëntregistratiesystemen (en de prestatie-indicatoren die erin vervat zitten) moeten onder meer dienen ter verantwoording van het gebruik van overheidsmiddelen, het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van hulpverlening en het ondersteunen van sociaal werkers. Toch is er een kloof tussen die doelstellingen en de resultaten. Zo zijn er problemen op het vlak van datakwaliteit en zijn data die sectoraal versnipperd zijn, moeilijk te koppelen (De Witte, 2017). Het 'digitale boekhouden' moet resulteren in tijdsbesparing en dus meer tijd voor de cliënt, maar het tegendeel blijkt waar (Martinell Barfoed, 2019). Bovendien gaat het individuele verhaal van cliënten in elektronische informatiesystemen verloren (Devlieghere & Roose, 2019; Martinell Barfoed, 2019; Eubanks, 2018). De Witte (2017) stelde vast dat het zeer moeilijk was om een beeld te vormen van het intersectorale zorggebruik binnen de jeugdhulp. Ondertussen ontwikkelde de Vlaamse overheid e-youth, een centraal platform voor het delen van een aantal feitelijke gegevens tussen hulpverleners. Informatie zit namelijk versnipperd over verschillende informaticasystemen binnen de jeugdhulp. E-youth verzamelt die gegevens centraal en zorgt dat ze gemakkelijk, veilig en digitaal kunnen worden gedeeld tussen hulpverleners die werken met eenzelfde gezin. Daardoor moet informatie die al gekend is bij de ene dienst niet opnieuw worden opgevraagd door een andere dienst (het *only once*-principe).<sup>11</sup> Door systemen van informatiedelen kunnen maatschappelijke problemen beter in kaart worden gebracht. Zo deelt de Engelse Youth Homeless Databank gegevens van organisaties, liefdadigheidsinstellingen en woningaanbieders en verzamelt zo informatie over dakloze jongeren, hun aantal, hun parcours en de plaats waar ze zich ophouden. De gegevens worden doorgegeven aan hulpverenigingen voor daklozen (SERV, 2019b). Merk op dat er uiteraard voldoende plaats moet zijn in de daklozenopvang om, zodra de omvang in kaart is gebracht, mensen ook te kunnen opvangen, of beter, om dakloosheid te voorkomen (zie bv. Eubanks, 2018).

Digitalisering laat ook toe om de werking van organisaties te evalueren. De stad Leuven kreeg in het kader van de 'slim in de stad oproep 2019' van de Vlaamse overheid een subsidie om de evaluatie- en analysetool Mezuri verder te ontwikkelen, die in een pilootproject met Buurtwerk 't Lampeke was opgestart. Gezinscoaches die kwetsbare gezinnen ondersteunen, wilden weten wat de impact van hun werk op het gezin is. Mezuri brengt de data van de gezinscoaches samen en via *data science*-technieken en algoritmes kunnen de complexe trajecten op langere termijn kwantitatief in beeld worden gebracht. Via Mezuri krijgt de stad zicht op welk traject met de gezinnen is gelopen en in welke mate hun sociale grondrechten gerealiseerd zijn.<sup>12</sup>

## 4.5 Digitale dienstverlening

Persoonlijke dienstverlening via loketten wordt afgebouwd ten gunste van ticketautomaten, zelfincheckbalies en online tools. Facturen worden vaker digitaal verstuurd en een groeiend aantal bedrijven werkt met digitale brievenbussen zoals Doccle. Energieleveranciers hanteren goedkopere prijzen voor online contracten, ten nadele van wie digitaal uitgesloten is. Verschillende bankkantoren sloten de deuren, waardoor bankverrichtingen digitaal moeten gebeuren of mensen zich verder moeten verplaatsen om nog een fysiek kantoor te vinden. Hoewel een ruime meerderheid van 79% van de Belgen (16-74 jaar) internetbankierde in 2019, zijn laaggeschoolden (63%) niet altijd mee met dat verhaal (Statbel, 2020). Voor verrichtingen die online gratis zijn, zoals rekeninguittreksels downloaden en overschrijvingen doen, rekenen sommige banken kosten aan als ze analoog gebeuren (papieren uittreksels printen of overschrijvingen binnenbrengen). Wie digitaal uitgesloten is en weinig financiële middelen heeft, wordt zo op kosten gejaagd. Tijdens de coronacrisis werd opgeroepen om niet langer cash te betalen, soms werd cashgeld zelfs volledig geweigerd (bv. op bussen van de Lijn), wat niet eenvoudig was voor wie geen bankkaart bezit.

Stadsbesturen en andere overheden volgen die trend. Bij de RSZ (Rijksdienst voor Sociale Zekerheid) worden bezoekers onthaald door een androïde robot die het onthaalpersoneel ontlast door routinetaken over te nemen (RSZ, 2018). Chatbots en virtuele assistenten nemen de plaats in van persoonlijk contact, zo kunnen studenten vragen over studentenwerk stellen via de chatbot Student@Work van de RSZ. Via platformen (de federale 'e-box', het Vlaamse 'mijn burgerprofiel') kunnen burgers hun overheidscommunicatie op een centrale plek beheren. De enquête over het ICT-gebruik van individuen leert dat e-government in de lift zit (Statbel, 2020). 49% van de Belgen (16-74 jaar) heeft in 2019 informatie gezocht op een website van een overheid. 31% had contact met een overheidsdienst via mail. 44% heeft ingevulde formulieren verstuurd via een website. Van de mensen die ingevulde formulieren naar de overheid moesten versturen, maar dat niet via internet gedaan hebben, gaf 21% aan persoonlijk contact te verkiezen. 12% vermeldde een gebrek aan vaardigheden of kennis. Voor 17% heeft iemand anders dit in zijn of haar plaats gedaan.

Wanneer overheden overschakelen op online dienstverlening kan het realiseren van de vijf B's van goede dienstverlening (Bereikbaarheid, Beschikbaarheid, Begrijpbaarheid, Betaalbaarheid & Bruikbaarheid; Hubeau & Parmentier, 1991) in het gedrang komen. Human Rights Watch (2019) klaagde bijvoorbeeld aan dat door het enkel online kunnen aanvragen (*digital by default*) van de Universal Credit (een bijstandsuitkering voor mensen met een laag inkomen in het Verenigd Koninkrijk), de meest kwetsbaren in de kou blijven staan. Het Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting (2019, p. 69-70) verwijst naar de moeilijkheden die mensen in armoede ervaren met smartphoneapps en ticketautomaten.

Het wordt ook steeds moeilijker om het openbaar vervoer te gebruiken zonder bankkaart of internettoegang. De informatie is immers steeds vaker te vinden via internet



en steeds minder op papier en in het station, wat voor mensen zonder internettoegang echt een probleem vormt. Alle openbare vervoersmaatschappijen zetten fors in op elektronische betalingen, soms ten koste van munten en bankbiljetten. (...) Daarenboven zijn de interessantste vervoersbewijsformules zoals abonnementen vaak minder toegankelijk wanneer je ze contant wil betalen, omdat er weinig fysieke verkooppunten zijn, die bovendien maar beperkt open zijn. De Lijn heeft per provincie slechts één fysiek verkooppunt waar je een abonnement kunt kopen.

Het is belangrijk om niet te besparen op laagdrempelige, bereikbare en persoonlijke dienstverlening voor kwetsbare groepen. De SERV (2019a) vraagt dat de overheid het *click-call-face-home*-principe nastreeft om een mix van kanalen voor burgercommunicatie te gebruiken. Het grootste deel van de dienstverlening kan digitaal (click), mits pc's en internettoegang met ondersteuning beschikbaar worden gesteld in webpunten of openbare gebouwen. Via de call-functie kan men telefonisch verder geholpen worden. Dienstverlening via loketten moet behouden blijven (face), voor kwetsbare groepen kan ook persoonlijke dienstverlening aan huis gebeuren (home). Zoals het Netwerk tegen Armoede in dit Jaarboek pleit, moeten de drempels binnen dienstverlening vanaf het begin laag gehouden worden.

**Het is belangrijk om niet te besparen op laagdrempelige, bereikbare en persoonlijke dienstverlening voor kwetsbare groepen.**

## 4.6 Digitaal leren

De digitale transitie zorgt voor een revolutie op het vlak van onderwijs, denk aan het toenemende gebruik van laptops, tablets en online onderwijsplatformen (Smartschool, Bingel, ...) in de klas. Zoals het citaat op de eerste pagina van deze inleiding duidelijk maakte, is die revolutie voor mensen in armoede vaak problematisch. De coronacrisis maakte de ongelijkheid op digitaal onderwijsvlak nog scherper. Scholen moesten gedurende enkele weken sluiten en kinderen kregen online taken of lessen. Voor wie thuis een pc of laptop heeft, beschikt over een eigen kamer om rustig te studeren en ouders heeft die voldoende kunnen ondersteunen, was dat een redelijk alternatief. Al snel berichtten de media dat de onderwijskloof tussen kansarme en kansrijke kinderen en jongeren zou toenemen. Toen duidelijk werd dat de lockdown ook na de paasvakantie zou voortduren, lanceerde de Vlaamse overheid een oproep om 10.000 laptops in te zamelen voor kwetsbare kinderen (Onderwijs Vlaanderen, 2020b). Telenet (2020) voorzag gratis internet via een vouchersysteem zodat leerlingen die thuis geen internetverbinding hadden, konden connecteren op het Telenet Wi-Free signaal. Helaas bleken de inspanningen niet voldoende voor de grote noden op het terrein (zie bijvoorbeeld Netwerk tegen Armoede, 2020). In deel 3 van dit Jaarboek schetst het Netwerk tegen Armoede deze en andere ervaringen met digitale uitsluiting van mensen in armoede op het vlak van onderwijs (naast andere levensdomeinen).

Digitaal leren hoeft niet noodzakelijk te gebeuren in een formele schoolse context, maar kan ook in een informele context plaatsvinden. Basisvaardigheden die op een schoolse manier niet werden aangeleerd, kunnen via nieuwe leermethoden alsnog verworven worden (Vranken, e.a., 2007). Blogs, apps, video's en (gratis) e-books of webinars kunnen worden ingezet als educatieve kanalen. Voor mensen in armoede is wel nood aan extra ondersteuning in een vertrouwde omgeving, zegt het Netwerk tegen Armoede in zijn bijdrage. In 2019 startte I-learn, een project gesteund door de Vlaamse overheid. De bedoeling is de ontwikkeling van een online portaal met een overzicht van digitale toepassingen voor gepersonaliseerd leren. Dat laat leerkrachten in het lager en secundair onderwijs toe om te differentiëren, op maat van elke leerling. Het kan helpen bij de identificatie van leerlingen die dreigen af te haken.<sup>33</sup> Het Digital Belgium Skills Fund financiert sinds 2017 projecten die de digitale vaardigheden van sociaal kwetsbare jongeren en jongvolwassenen moeten opkrikken (FOD Beleid en Ondersteuning, 2019).

Via Massive Open Online Courses (MOOCs) kunnen wereldwijd duizenden mensen gratis tegelijk les volgen zonder dat fysieke aanwezigheid vereist is. Nochtans zijn het vooral hogeschoolden die deelnemen aan MOOCs (OECD, 2019b). Volgens de SERV (2017) staan MOOCs mijlenver af van de leefwereld en leercapaciteiten van lagergeschoolden. Bovendien zijn de kosten van bij- en herscholing in termen van tijd en geld het gemakkelijkst te dragen door mensen met de nodige financiële middelen, die zelf kunnen en willen kiezen voor een carrièrewending, die controle hebben over hun werktijden of die werkzaam zijn in bedrijven met een volwaardig opleidingsbeleid (SERV, 2017). Verder in deze inleiding (sectie 5) komen we terug op de ongelijke participatie aan levenslang leren.

## 4.7 Gezondheid

In 2019 zocht 49% van de Belgische bevolking (16-74 jaar) online naar gezondheidsinformatie. Bij de 25% laagste inkomens was dat 34%, maar dat aandeel stijgt gradueel naarmate het inkomen stijgt, tot bijna 58% in de rijkste inkomensgroep (OECD Stats, 2020). Wie toegang heeft tot betrouwbare gezondheidsinformatie kan gezondheidswinst boeken (anders wordt het wanneer onbetrouwbare websites worden geconsulteerd). In hoofdstuk 3 van het themadeel gaan Gilles Henrard en Sophie Lacroix dieper in op online gezondheidsvaardigheden en betrouwbare gezondheidsinformatie.

Sommige groepen in de samenleving zullen minder gebruik maken van het aanbod in e-health, wat de sociale ongelijkheid kan versterken en nieuwe vormen van sociale uitsluiting kan creëren (Claes, e.a., 2019). Dennis Cremer en collega's beschrijven in hoofdstuk 4 van het themadeel de struikelblokken van het elektronisch apothekersvoorschrift voor mensen in armoede. Een citaat van het Steunpunt Armoedebestrijding (2019, p. 54) maakt ook duidelijk waarover het gaat.

Afspraken met artsen kunnen vaak alleen nog online worden gemaakt, er wordt met digitale patiëntendossiers gewerkt, ziekenfondsen communiceren meer en meer digitaal met hun leden, er worden apps ontwikkeld die alleen op de nieuwste smartphones werken, elke burger kan zijn medisch gezondheidsdossier online raadplegen, maar zijn daarvan niet op de hoogte of weten niet hoe ze er toegang toe kunnen krijgen en wat ze erin kunnen vinden, ...

Zullen digitale toepassingen in de gezondheidszorg die erop gericht zijn om onze levensstijl aan te passen om ziekten te voorkomen de hele populatie ten goede komen of vooral gebruikt worden door jongere, digitaal vaardige, gezonde personen met een hoger inkomen (Claes, e.a., 2019)? Door de medische evolutie bestaat het risico dat een geneeskunde met twee snelheden wordt gecreëerd, zeker als dat zou worden overgelaten aan de private markt. Er kan een kloof ontstaan tussen zij die de middelen hebben om hun DNA in kaart te laten brengen en vervolgens gepersonaliseerde zorgen te betalen en zij die deze middelen niet hebben. Als verzekeraars weet krijgen van de gepersonaliseerde gezondheidsgegevens van hun cliënten, bestaat het risico dat sommige groepen niet langer een verzekering kunnen afsluiten. Yuval Noah Harari (2017) confronteert ons met een ongemakkelijk toekomstbeeld: als de mens zich dankzij de medische vooruitgang steeds verder ontwikkelt tot een soort 'supermens', zouden er verschillen in fysieke en cognitieve vermogens ontstaan tussen een geüpgradede bovenklasse die beschikt over een superieur geheugen, een bovengemiddelde intelligentie en toegang tot dure medische ingrepen, en de rest van de samenleving. Zouden die supermensen nog baat zien in gezondheidszorg bieden aan massa's armen of alleen nog willen investeren in het upgraden van een handvol rijken?

## 4.8 Justitie

Ook justitie werkt naarstig verder aan digitalisering. Om enkele voorbeelden te noemen: burgers, ondernemingen en advocaten kunnen verzoekschriften, stukken, conclusies en brieven neerleggen bij een rechtbank via het webportaal e-Deposit. Er wordt een Centraal Register voor Collectieve Schuldenregeling opgericht, dat alle stukken en gegevens zal bevatten van een procedure collectieve schuldenregeling en toegankelijk zal zijn voor alle betrokken partijen. De digitalisering gaat echter verder dan louter het digitaal aanbieden van diensten. Zo kunnen advocaten via artificiële intelligentie dossiers voorbereiden of inschatten wat de slaagkans van een gerechtelijke procedure zal zijn (zie bv. Verberk, Noordegraaf, & du Perron, 2019; la-on, 2020). Sommigen vrezen dat robotrechters de taken van menselijke rechters zouden overnemen. Zo ver is het nog lang niet (Verberk, e.a., 2019). Wel gebeuren er al experimenten, zoals in Estland waar AI kleine geschillen kan beoordelen. Het systeem kan een beslissing nemen waartegen men in beroep kan gaan bij een echte rechter, maar de details moeten nog worden uitgewerkt (Niiler, 2019). Ook in Nederland bestaat een digitale

arbitrageprocedure. Arbitrage is een procedure bij geschillen buiten de rechtbank om, waar arbiters het geschil beslechten. De procedure is daardoor sneller en in sommige gevallen ook goedkoper. Nederlandse zorgverzekeraars en bedrijven als bol.com leggen hun betalingsgeschillen tegenwoordig voor aan E-Court, de grootste van de bedrijven die digitale arbitrage aanbieden (zie ook hoofdstuk 8). Een uitspraak van E-Court moet nog wel bekrachtigd worden door een gewone rechtbank. Verschillende partijen, waaronder de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (2018), klagen aan dat E-Court niet transparant is. De procedures en uitkomsten zijn ingewikkeld en ondoorzichtig, er worden ten onrechte kosten berekend en de onafhankelijkheid is onvoldoende gewaarborgd. Klanten kunnen bezwaar maken wanneer hun zaak voor E-Court zal worden behandeld en vragen om toch door een gewone rechter te worden gehoord, maar niet iedereen is daarvan op de hoogte. Hoewel deze evoluties de hele bevolking zorgen zouden moeten baren, lijken vooral digitaal uitgesloten groepen en mensen die hun rechten niet kennen het slachtoffer te worden. “Het is voor kwetsbare mensen een zoveelste valkuil op de weg naar een leven zonder geldstress” (Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden, 2018, p. 3). Op het ogenblik van schrijven ligt E-Court dan ook onder vuur.<sup>14</sup> In België is digitale arbitrage (nog) niet mogelijk, maar het aangehaalde voorbeeld toont wat de consequenties kunnen zijn van digitalisering voor kwetsbare mensen.

## 4.9 Participatie en representatie

Het internet is een plek waar mensen kunnen deelnemen aan het (politieke) debat, ideeën kunnen uitwisselen en frustraties kunnen uiten (OECD, 2019b). Sommige overheden vragen via het internet feedback op wetsvoorstellen en plannen. Zo organiseert de Europese Commissie regelmatig openbare consultaties om input te verzamelen bij stakeholders over voorstellen of over bepaalde thema's.<sup>15</sup> *Crowdsourcing* (publieksraadplegingen), bijvoorbeeld in de vorm van participatief budgetteren, zijn niet altijd succesvol, maar *e-rulemaking* (publieksconsultatie en feedback over voorgestelde wetgeving) lijkt wel effectief (Henman, 2019).

De enquête over het ICT-gebruik van individuen (Statbel 2020) toont dat weinig Belgen in 2019 deelnamen aan burgerlijke of politieke representatie. 23% zei online meningen over burgerlijke of politieke kwesties te lezen, slechts 6% plaatste zelf online dat soort meningen (bv. op blogs of sociale netwerken). Ook maar 6% nam deel aan online raadslagingen of stemmingen (bv. petitie). Laaggeschoolden blijken dat veel minder te doen dan hooggeschoolden.

Wie digitaal uitgesloten is, kan zichzelf niet online manifesteren of zijn belangen publiek maken, heeft dus minder een 'stem' en maakt minder deel uit van de democratie (Vartanova & Gladkova, 2019). “It may be easy to speak in cyberspace, but it remains difficult to be heard” (Mathew Hindman, in Trappel, 2019, p. 22).

## 5. Digitalisering, automatisering, robotisering en werk: impact op ongelijkheid en welvaartsstaat?

Enerzijds vergemakkelijkt de digitalisering de zoektocht naar een plaats op de arbeidsmarkt. Vanachter een computer heeft men toegang tot duizenden vacatures. Bedrijven vragen steeds meer om online te solliciteren. In sommige gevallen volstaat het niet langer een e-mail te sturen met motivatie en cv, maar moeten sollicitanten hun talenten tonen via video en creatieve content. De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB, 2018) maakt gebruik van AI voor jobmatching: door miljoenen cv's en jobs te analyseren, kan de dienst accuratere jobsuggesties doen. Met behulp van AI kan de VDAB ook inschatten hoe groot iemands kans op werk is, zodat jobcoaches eerst contact kunnen opnemen met klanten die de diensten het meest nodig hebben (VDAB, 2018). Begin dit jaar werden vragen gesteld bij het AI-gebruik door de VDAB omdat AI kan leiden tot discriminatie (zoals eerder in deze inleiding aangetoond). De VDAB garandeert dat hij ethisch omspringt met AI, controles uitvoert en bijstuurt waar nodig en dat gender en nationaliteit geen variabelen zijn die worden meegenomen in zijn modellen.<sup>16</sup> In de toekomst zal de VDAB niet enkel werklozen adviseren: vanaf 2021 zou elke burger toegang krijgen tot een 'gepersonaliseerde website' met relevante loopbaandata, zoals een overzicht van behaalde diploma's en competenties. Op basis van iemands ambities voor een toekomstige job kan de VDAB dan met behulp van AI suggesties geven over opleidingen die de werknemer nog zou kunnen volgen.<sup>17</sup>

Anderzijds heeft wie digitaal uitgesloten is minder kans om via de digitale weg een job te vinden en maakt hij of zij bovendien weinig kans op een arbeidsmarkt die steeds meer digitale vaardigheden vereist. We geven enkele voorbeelden om dit te staven.

In de dienstverlening door de VDAB staat het platform Mijn Loopbaan centraal. Werklozen moeten erin bijhouden welke inspanningen ze doen om werk te zoeken en de resultaten van sollicitaties ingeven. Vervolgens kunnen ze op hun zoekgedrag naar werk worden gecontroleerd. De VDAB werkt aan een systeem dat het klikgedrag van werkzoekenden die een job zoeken via zijn website analyseert (van Brakel, 2019). Op basis daarvan zouden ze bijvoorbeeld betere jobsuggesties kunnen krijgen. Werkzoekenden die online niet actief genoeg zijn, kunnen worden uitgenodigd voor een gesprek en in een volgende stap zou een sanctie kunnen volgen (zie Vlaams Parlement, 2017). Voor wie onvoldoende digitaal vaardig is, kan die aanpak negatieve gevolgen hebben. Uit een bevraging van VDAB-bemiddelaars bleek dat zij verdeeld zijn over de voordelen van digitalisering (Van Parys & Struyven, 2017). Bedenkingen waren onder andere dat klanten te weinig digitaal vaardig zijn of te weinig toegang hebben tot digitale kanalen,

**Wie digitaal uitgesloten is, heeft minder kans om via de digitale weg een job te vinden en maakt weinig kans op een arbeidsmarkt die steeds meer digitale vaardigheden vereist.**

het Nederlands onvoldoende machtig zijn voor een succesvolle digitale communicatie en face-to-facecontact verkiezen. Het inschatten van de mogelijkheden en inspanningen van klanten vereist persoonlijk contact en dat is in bepaalde situaties efficiënter. Digitale communicatie blijkt nuttig voor de meest zelfredzame werkzoekenden, maar dat is volgens de bevrageden niet de meerderheid van de klanten waarmee de bemiddelaars contact hebben. Brodcorne en Mariën (2020) bevestigen dat: in 2019 heeft 38% van de werkzoekenden voor het zoeken van werk nog nooit online iets gedaan.

Eerder verwezen we naar de platformeconomie als instrument waarmee men kan bijverdienen. Die platformeconomie kent ook heel wat risico's. Zo is het statuut van platformwerkers niet altijd duidelijk: gaat het om werknemers of zelfstandigen? Werk via platformen is vaak atypisch van aard (tijdelijk, onregelmatige uren, ...). Door de onduidelijkheden over het statuut en de atypische tewerkstelling is de toegang tot sociale bescherming (bv. werkloosheidsuitkering en ongevallenverzekering) niet altijd gegarandeerd. Dat werd duidelijk tijdens de coronacrisis: voor sommige platformwerkers werd er uitzonderlijk een tussenkomst voorzien bij ziekte, voor andere niet (SERV, 2020). Gekoppeld aan de lage lonen maakt dat van haar werknemers een van de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt (European Commission, 2018; International Social Security Association, 2019). De meeste platformwerkers hebben nog een reguliere job, maar voor 30% van de platformwerkers in Europa vormt het inkomen dat ze ermee genereren meer dan 50% van hun totale inkomen (Kilhoffer, De Groen, Lenaerts, Smits, e.a., 2019). Diegenen die er het meest afhankelijk van zijn, zijn ook het kwetsbaarst. Valeria Pulignano bespreekt enkele van deze uitdagingen in hoofdstuk 7.

Robots zijn niet alleen complementair aan werknemers, er is ook sprake van vervanging van menselijke arbeid (OECD, 2019b). Zo zullen door de AI-technologie achter zelfrijdende auto's taxichauffeurs, vrachtwagenchauffeurs, pakjesbezorgers en werknemers in de auto-industrie verdwijnen (Steels, Berendt, Pizurica, Van Dyck, e.a., 2017). Op basis van een analyse over het recente verleden (1995-2015) zorgden industriële robots in de productiesector voor een toename van de werkgelegenheid (Klenert, Fernández-Macías, & Antón, 2020). Schattingen over de toekomst zijn natuurlijk moeilijker dan terugkijken in de tijd en lopen dan ook sterk uiteen (zie hoofdstuk 5 in het themadeel). Sommigen wijzen op een grote vervangingsgraad (zie bv. Frey & Osborne, 2013), anderen stellen dat hoewel de meerderheid van de jobs te maken zal krijgen met automatisering, slechts weinig jobs echt zullen verdwijnen (Van der zande, Teigland, Siri, & Teigland, 2020; Blix, 2020). Bovendien zou een stijgende productiviteit ook voor werkgelegenheid in nieuwe jobs kunnen zorgen of voor meer werkgelegenheid in al bestaande, moeilijk te automatiseren jobs. Dat is het mechanisme dat tot nu toe steeds heeft geleid tot een continue stijging van de werkgelegenheid, ook al verdwenen er jobs (Dauth, Findeisen, Südekum, & Wößner, 2017). Niet-routinematige taken die creativiteit, probleemoplossing inlevingsvermogen en sociale vaardigheden vergen, lijken weinig bedreigd (Van der zande, e.a. 2020; Went, Kremer, & Knottnerus, 2015). Ook andere factoren zoals de commerciële beschikbaarheid en kost van automatisering en de sociale en wettelijke aanvaarding ervan spelen een rol (Van der zande, e.a., 2020). Tuur Ghys wijst er in hoofdstuk 5 van het themadeel

echter op dat we de dreiging door robotisering toch serieus moeten nemen: er zijn gevolgen voor de armoedecijfers. Overheidsmaatregelen om dat te voorkomen zijn dan ook nodig.

In de literatuur wordt verwezen naar een 'dualisering' van de arbeidsmarkt. Werknemers uit routinematige jobs die verdwijnen, zullen moeite hebben om een andere job te vinden, waardoor er een groep insiders ontstaat met stabiel werk en een groep outsiders met precair of zonder werk (Greve, 2019). Dat is ook nu al het geval, maar zal zich in de toekomst nog duidelijker aftekenen. Het gaat ook over 'arbeidsmarktpolarisering': hooggeschoolde en laaggeschoolde werknemers winnen aan belang ten koste van middelgeschoolde werknemers (Blix, 2020). Tussen 1995 en 2015 nam het aandeel jobs met een hoog vaardigheidsniveau toe (in België ging het om een stijging met 6 procentpunten van dit type jobs in de totale werkgelegenheid), terwijl jobs met gemiddelde vaardigheden verdwenen (in België min 7 procentpunten). De vraag naar jobs met een laag vaardigheidsniveau nam licht toe (plus 1 procentpunt in België) (OECD, 2019a). De voorbije jaren daalden de lonen in geavanceerde economieën langzaam, deels als gevolg van een trage productiviteitsgroei en een ruim aanbod van werknemers, deels als gevolg van de competitie tussen mensen en machines (Blix, 2020). Verwacht wordt dat de lonen van werknemers met gemiddelde vaardigheden verder onder druk zullen komen (Blix, 2020; Berg, Buffie, & Zanna, 2016). Hoe de toekomst van werk er zal uitzien, is nog een open vraag, maar zonder ingrepen, zoals een versterking van de collectieve onderhandelingen, meer progressiviteit in de inkomensbelasting of andere maatregelen, zal de ongelijkheid tussen werknemers toenemen (Arntz, Gregory, & Zierahn, 2019). Waarschijnlijk zullen er ook globale gevolgen en verschuivingen zijn. Waar bedrijven in ontwikkelde landen routineus werk nu vaak *offshoren* naar lageloonlanden (waardoor de bevolking daar een inkomen kan genereren), zal het in de toekomst misschien weer goedkoper zijn om datzelfde werk door robots in ontwikkelde landen te laten doen. Zo schatten Banga en te Velde (2018) dat een robot in de Verenigde Staten in 2033 goedkoper zal zijn dan een Keniaanse arbeider in de meubelindustrie, met gevolgen voor de tewerkstelling in Kenia.

### **Zonder overheidsingrijpen zal het vermogen van roboteigenaars groeien, wat tot sociale en politieke ongelijkheid zal leiden.**

We weten ook niet welke arbeidskwaliteit de jobs van de toekomst zullen hebben: die kan er zowel op vooruit als op achteruit gaan (Greve, 2019). Digitalisering kan leiden tot verhoogde controle van werknemers. Zo worden niet alleen laaggeschoolde orderpickers in een magazijn van Amazon streng gesurveilleerd, maar ook hooggeschoolde digitale profielen zoals software engineers of analisten (Staab, 2017). Oudere werknemers in 'industrie 4.0' ervaren meer mentale belasting (technostress), dat blijkt uit een bevraging van meer dan 4.500 arbeiders van metaal- en textielbedrijven in België. Een mogelijke verklaring is dat hun werk gepaard gaat met een grotere complexiteit en nieuwe verantwoordelijkheden (KU Leuven, 2019). Omgekeerd kan de vraag worden gesteld of "het effectiever laten samenwerken van mens en machine (...) het menselijke werk interessanter [zal] maken, wat bevorderlijk zal zijn voor de gezondheid en het welbevinden" (Bonte, e.a., 2018, p. 24).

Een aantal mensen zal zijn job verliezen, maar een deel zal zich omscholen en er zullen ook nieuwe jobs ontstaan. Dat gaat gepaard met een transitieperiode waarbij sommige werknemers niet snel een nieuwe job vinden (Greve, 2019). Hier moet de sociale zekerheid een voldoende vangnet bieden. Participatie aan levenslang leren is noodzakelijk en overheden moeten investeren in vaardigheden, onderwijs en training (OECD, 2019b; Greve, 2019). Digitale vaardigheden verouderen geleidelijk en dus moeten mensen in staat zijn om zelfstandig te blijven bijleren (Brotcorne & Mariën, 2020). Maar juist die werknemers die het grootste risico lopen dat hun job wordt geautomatiseerd, nemen het minst deel aan training of formeel onderwijs (Nedelkoska & Quintini, 2018; OECD, 2019b). De sociale zekerheid zal zich dus extra op die groepen moeten richten. In 2018-2019 nam 24,9% van de loontrekkenden (25-64 jaar) in Vlaanderen tijdens een referentieperiode van twaalf maanden deel aan een opleiding. 55-plussers, kortgeschoolden en niet-beroepsactieven namen veel minder vaak deel (Van Langenhove, Penders, Sourbron, & Vansteenkiste, 2020).

Zonder overheidsingrijpen zal het vermogen van roboteigenaars groeien (Berg, e.a., 2016).

Als algoritmes mensen van de banenmarkt verdrijven, raken rijkdom en macht mogelijk steeds meer geconcentreerd in de handen van een kleine elite die de almachtige algoritmes bezit, wat een ongekende sociale en politieke ongelijkheid zou veroorzaken (Harari, 2017, p. 333).

Ook wijlen Stephen Hawking, de wereldberoemde Britse natuur- en wiskundige, waarschuwde:

If machines produce everything we need, the outcome will depend on how things are distributed. Everyone can enjoy a life of luxurious leisure if the machine-produced wealth is shared, or most people can end up miserably poor if the machine-owners successfully lobby against wealth redistribution. So far, the trend seems to be toward the second option, with technology driving ever-increasing inequality.<sup>18</sup>

De financiering van de welvaartsstaat kan door de hier geschetste evoluties onder druk komen (Greve, 2020). Aan de inkomenszijde zouden de inkomsten dalen omdat er mogelijk minder mensen aan het werk zullen zijn en omdat een aantal werknemers tewerkgesteld zal zijn in de platformeconomie, waar de lonen lager liggen (en dus ook de sociale bijdragen). Platformbedrijven betalen ook niet altijd belastingen in het land waar de werknemers zijn tewerkgesteld. Aan de uitgavenzijde zouden de uitgaven in de vorm van uitkeringen stijgen. De impact zal variëren naargelang het type welvaartsstaat. Universele, genereuze welvaartsstaten zijn kwetsbaar, maar ook landen waar nog een hoge mate van industrialisering bestaat (Greve, 2020).

Socialezekerheidsinstellingen en regeringen moeten optreden tegen de erosie van de financiering van de belastingbasis en de dekking uitbreiden naar atypische werknemers (International Social Security Association, 2019). Als technologische veranderingen re-



sulteren in economische groei is er nood aan herverdeling met degelijke uitkeringen (Greve, 2019), niet alleen om het welzijn van alle burgers te garanderen, maar ook om de koopkracht van huishoudens te behouden. Er kan nagedacht worden over arbeidsduurvermindering of jobcreatie in de publieke sector (Greve, 2019). Er kan ook op zoek worden gegaan naar nieuwe inkomsten, door hogere belastingen op de winnaars van digitalisering en automatisering (bedrijven en kapitaalbezitters), bijvoorbeeld via hogere belastingen op bedrijfswinsten, kapitaalinkomens of vermogen of het invoeren van een robot- of datataks (Deutsche Bank Research, 2019). In een geglobaliseerde wereld is belastingontwijking door multinationals echter schering en inslag.

Ook de vraag om een basisinkomen in te voeren, lijkt weer actueel, maar het debat tussen voor- en tegenstanders woedt hevig. Janssens (2019) en Went e.a. (2015) zien alternatieven. Een 'evenwichtsinkomen' dat daalt naarmate mensen zelf meer inkomen verwerven bijvoorbeeld (het idee van een negatieve inkomensbelasting). Of een robotdividend, waarbij werknemers aandeelhouder worden van robots als nieuwe vorm van kapitaal (zodat het bezit van kapitaal beter wordt verspreid). Een publiek investeringsfonds dat aandelen opkoopt van technologiebedrijven en een dividend uitbetaalt als aanvulling op het inkomen behoort ook tot de opties. Tuur Ghys haalt enkele van deze en andere voorstellen aan in hoofdstuk 5 van het themadeel. Kimberly Van Sande en Anne Van de Vijver geven in hoofdstuk 6 een aanzet tot het belasten van artificiële intelligentie. Op dit ogenblik ligt er in Europa een voorstel op tafel om een digitaks in te voeren voor grote hightechbedrijven, om het budget dat de Commissie vrijmaakt voor de coronapandemie te spijzen.<sup>19</sup> De lidstaten moeten wel nog unaniem instemmen. Een eerdere poging om een wereldwijde digitale taks naar een voorstel van de OESO in te voeren mislukte door tegenkanting door de Verenigde Staten, maar de EU wil ook zonder hen proberen om het idee door te duwen.<sup>20</sup>

## 6. Tot slot

Digitalisering beïnvloedt onze leefwereld drastisch en heeft zowel positieve als negatieve consequenties. Sommigen bekijken het leven door een roze VR-bril en hebben een blind vertrouwen in technologie, anderen zijn pessimistisch en vrezen een digitale dystopie. De waarheid ligt waarschijnlijk in het midden. Ook voor de relatie tussen digitalisering en armoede is het beeld gemengd. Digitalisering kan de toegang tot sociale rechten bevorderen, financiële voordelen opleveren en nuttig zijn in het sociaal werk. Ze schept mogelijkheden om zich bij- of om te scholen, gemakkelijker werk te zoeken of om deel te nemen aan het publieke debat en politieke besluitvorming. Daarbij moet steeds worden toegezien dat fouten en ongewenste neveneffecten worden vermeden of verholpen. Toch mogen we de voordelen niet overschatten. Terwijl sommigen er steeds meer hun voordeel mee doen, kan wie uit de digitale boot valt de vruchten ervan niet plukken. Doordat de digitalisering steeds meer aanwezig is in alle domeinen van ons leven, wordt de kwetsbare positie van digitaal uitgesloten groepen niet alleen bestendig, maar ook verscherpt (Mariën & Van Audenhove, 2010; OECD, 2019b). Wie

digitaal uitgesloten is, zal eerder nadelen van digitalisering ondervinden, zoals minder toegankelijke dienstverlening en drempels binnen de rechtspraak. Zoals we hebben gezien, zijn digitale uitsluiting en armoede niet aan elkaar gelijk te stellen. Toch is er een zekere samenhang tussen digitale uitsluiting enerzijds en inkomen, opleidingsniveau of arbeidssituatie anderzijds en kan digitale uitsluiting ook leiden tot sociale uitsluiting.

Armoede als structureel, maatschappelijk probleem zal door digitalisering niet worden opgelost. Dat leert ook Ben Caudrons bijdrage in dit boek. Misschien kunnen de scherpe kantjes ervan worden afgevlind, maar veeleer zal armoede bestendig blijven. Sommige voorbeelden in deze inleiding tonen zelfs een grimmig toekomstbeeld, waarin mensen in armoede gecontroleerd, gesurveilleerd en gestigmatiseerd worden, slachtoffer worden van discriminatoire algoritmes en besparingen en de armoede juist verergert. De digitalisering lijkt hier als het ware sluipend en slopend te werk te gaan.

Ook de ongelijkheid dreigt toe te nemen. In een duale arbeidsmarkt van in- en outsiders, in een wereld waar grote bedrijven als de GAFAs en bezitters van het 'nieuwe kapitaal' (robots, AI en data) winsten opstrijken en amper belastingen betalen, zijn niet enkel mensen in armoede een potentieel slachtoffer. Onze welvaartsstaat en sociale bescherming staan voor grote uitdagingen. Dat bedreigt ook de toekomst van een brede middenklasse. Daar doet de coronacrisis, die ons opzadelt met een schuldenberg en begrotingstekort waar we nog jaren de gevolgen van zullen dragen, nog een stevige schep bovenop. Het risico om in armoede te belanden, beperkt zich niet langer tot een vrij voorspelbare groep.

Maar dat grimmige toekomstbeeld hoeft niet bewaarheid te worden. Veel hangt af van de keuzes die we als samenleving maken. We stipten terloops enkele pistes aan, zoals menselijk toezicht op geautomatiseerde processen en het permanent blijven inzetten op laagdrempelige en persoonlijke dienstverlening. Om de ongelijkheid af te remmen zijn (internationale) belastingakkoorden en andere maatregelen die de welvaart herverdelen nodig. Er is dus nood aan een debat over de richting die onze digitale toekomst en maatschappij uitgaan. Deze inleiding eindigen doen we daarom met de woorden van Raone en Tumson, leden van de Vrijdaggroep (2019, p. 26):

Welke digitale maatschappij wensen wij? Wat zijn haar doelen en welk collectief project moet ze dienen? Wat zijn de prioriteiten en de waarden? Wat zijn de voorwaarden en de limieten? Als we deze vragen stellen, politiseren we de digitalisering en bevorderen we haar toe-eigening door de samenleving, waarbij we meerdere mogelijke toekomstwegen openen. Maar als we ze ontwijken, ondergaan we en schikken we ons naar een digitale transitie die alleen door economische overwegingen bepaald wordt, ingepalmd wordt door particuliere belangen of alleen door een technische logica gestuurd wordt.

## Noten

1. Via virtual reality kan je met een speciale 3D-bril in een compleet andere werkelijkheid stappen (bv. een ruimtewandeling maken of 3D-dinosauriërs 'aanraken'). Augmented reality voegt elementen aan de werkelijkheid toe (bv. via een app van Ikea kan je zien hoe meubels in jouw woning zouden passen).
2. Jan Blommaert: 'We leven stilaan in een algoritmocratie', Knack, 29/7/2020.
3. Personen die de afgelopen drie maanden gebruik hebben gemaakt van het internet krijgen een score toegekend op vier digitale competentiedomeinen: informatie, communicatie, het creëren van inhoud en het oplossen van problemen, afhankelijk van de activiteiten die ze hebben kunnen uitvoeren. De scores op elk domein zijn basis, bovengemiddeld en lager dan basis. Personen die geen gebruik maken van het internet worden ingedeeld als 'zonder digitale vaardigheden'. Om op de indicator 'bovengemiddeld' te worden ingedeeld, moet een persoon over meer dan basisvaardigheden beschikken in alle vier de domeinen. Informatieverwerkingsvaardigheden hebben betrekking op het vermogen om digitale informatie te identificeren, te lokaliseren, op te vragen, op te slaan, te organiseren en te analyseren, waarbij de relevantie en het doel van de informatie worden beoordeeld. Communicatievaardigheden hebben betrekking op het vermogen om te communiceren in digitale omgevingen, middelen te delen via online tools, verbinding te maken met anderen en samen te werken via digitale tools, te interageren met en deel te nemen aan communities en netwerken, en intercultureel bewustzijn. Probleemoplossende vaardigheden hebben betrekking op het vermogen om digitale behoeften en middelen te identificeren, geïnformeerde beslissingen te nemen over welke de meest geschikte digitale instrumenten zijn, afhankelijk van het doel of de behoefte, conceptuele problemen op te lossen met behulp van digitale middelen, creatief gebruik te maken van technologieën, technische problemen op te lossen, de eigen competenties en die van anderen te actualiseren. Softwarevaardigheden voor inhoudsmanipulatie hebben betrekking op het vermogen om nieuwe inhoud te creëren en te bewerken (van tekstverwerking tot beelden en video), eerdere kennis en inhoud te integreren en opnieuw uit te werken, creatieve uitingen en media-output te produceren en te programmeren, om te gaan met intellectuele eigendomsrechten en licenties en deze toe te passen.
4. Zie <https://mediawijs.be/organisaties/zoeken?ocr=1&>
5. Zie <https://www.rechtenverkenner.be/Pages/Home.aspx>
6. Zie <https://sienonline.kortrijk.be/node/2>
7. Zie <https://mybenefits.fgov.be/>
8. Voor een overzicht van terminologie, zie 'Enkele basisbegrippen toegelicht', eerder in dit Jaarboek.
9. ECLI:NL:RBDHA:2020:865. Geraadpleegd via <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:865>
10. <https://www.onlinehulp-vlaanderen.be/online-in-coronacrisis/>
11. Zie <https://www.jeugdhulp.be/netwerken/e-youth>
12. Zie: Gesubsidieerde projecten oproep 'Slim in de Stad' 2019, geraadpleegd via <https://www.stedenbeleid.vlaanderen.be/gesubsidieerde-projecten-oproep-slim-in-de-stad-2019>
13. Zie <https://i-learn.vlaanderen/context/>
14. 'Robotrechter en staat ruziën over schikking', NRC Handelsblad, 27/2/2020.
15. Zie [https://ec.europa.eu/info/consultations\\_nl](https://ec.europa.eu/info/consultations_nl)
16. Zie 'De VDAB is een voortrekker van het ethisch gebruik van artificiële intelligentie', De Morgen, 26/1/2020.
17. Zie Hilde Crevits: 'Krijtlijnen vernieuwde VDAB bekend'. Geraadpleegd via <https://www.hildecrevits.be/nieuws/krijtlijnen-vernieuwde-vdab-bekend/>
18. 'Stephen Hawking Says We Should Really Be Scared Of Capitalism, Not Robots', Huffington Post, 8/10/2015.
19. Zie [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_935](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_935)
20. 'De VS blazen gesprekken over digitale belastingen op', De Standaard, 19/6/2020.

## Bibliografie

- AFM & DNB (2019). *Artificiële Intelligentie in de verzekeringssector. Een verkenning*. AFM/De Nederlandsche Bank.
- Alston, P. (2019). Report of the special rapporteur on extreme poverty and human rights, United Nations General Assembly, Seventy-fourth session, Agenda item 70 (b), Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, 11 October 2019.
- Amnesty International (s.d.). *Surveillance en het sociaalkredietstelsel in China*. Geraadpleegd via <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/landen/china-informatieplatform/surveillance-sociaalkredietstelsel>
- Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2019). Digitalization and the future of work: Macroeconomic consequences. Discussion Paper No. 19-024, 6/2019, prepared for K. F. Zimmermann (ed.), *Handbook of labor, human resources and population economics*. ZEW – Centre for European Economic Research.
- Banga, K. & te Velde, D.W. (2018). *Digitalisation and the future of manufacturing in Africa. Supporting economic transformation report*. London: Overseas Development Institute.
- Berg, A., Buffie, E., & Zanna, L.-F. (2016). Robots, growth, and inequality. *Finance & Development*, 53(3), 10-13.
- Blix, M. (2020). Polarization, tax revenue and the welfare state. Digital disruption or still standing strong? In: A. Larsson & R. Teigland (eds.), *The digital transformation of labor: Automation, the gig economy and welfare* (pp. 149-162). London: Routledge.
- Bonte, L., Heene, A., Verstraete, P., e.a. (2018). *Verantwoordelijk omgaan met digitalisering. Een oproep naar overheden en bedrijfsleven, waar ook de burger toe kan/moet bijdragen*. KVAB Standpunten, 61. Brussel: Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten.
- Bouckaert, N. & Schokkaert, E. (2011). A first computation of non-take-up behavior in the 'Leefloon', Flemish Discussion Paper 6.
- Brotcorne, P. & Mariën, I. (2020). *Barometer van de digitale inclusie*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Brotcorne, P. & Valenduc, G. (2019). *Uses of digital technologies and services in Belgium: What can be learnt from statistics in 2018?* IDEALiC.
- Brotcorne, P., Mertens, L., & Valenduc, G. (2008). *Offline jongeren en de digitale kloof. Over het risico op ongelijkheden bij 'digital natives'*. Brussel: POD Maatschappelijke integratie.
- Buysse, L., Goedemé, T., Van der Heyden, M., Van Mechelen, N., Janssens, J., De Spiegeleer, T., & Nisen, L. (2017). De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming. Stand van zaken en kritische reflectie. In: W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken, & R. Van Rossem (red.). *Armoede in België. Jaarboek 2017* (pp. 73-99). Skribis.
- Claes, S., Berckmans, D., Geris, L., Myin-Germeyns, I., Van Audenhove, C., Van Diest, I., Van Hoof, C., Van Hoyweghen, I., Van Huffel, S., & Vrietze, E. (2019). *Mobile health revolution in healthcare: Are we ready? Metaforum position paper 17*, Leuven: Working group Metaforum.
- Cruz-Jesus, F., Oliveira, T., & Bacao, F. (2018). The global digital divide: Evidence and drivers. *Journal of Global Information Management*, 26(2), pp. 1-26.
- Dauth, W., Findeisen, S., Südekum, J., & Wößner, N. (2017). German robots: The impact of industrial robots on workers. IAB-Discussion Paper, No. 30/2017. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Deutsche Bank Research (2019). *Digital structural change and the welfare state in the 21st century*. Frankfurt am Main: Deutsche Bank Research.
- Devlieghere, J. & Roose, R. (2019). Documenting practices in human service organisations through information systems: When the quest for visibility ends in darkness. *Social Inclusion*, 7(1), 207-217.

- De Witte, J. (2017). Cliëntenregistratie in de jeugdhulp: tussen droom en werkelijkheid. Proefschrift, Promotor: K. Hermans, Leuven: KU Leuven, Centrum voor Zorgonderzoek en Consultancy.
- Dixon, P. (2017). A Failure to 'Do No Harm' – India's Aadhaar biometric ID program and its inability to protect privacy in relation to measures in Europe and the U.S. *Health and technology*, 7(4), 539-567.
- Dobson, K. (2019). Welfare fraud 2.0? Using big data to surveil, stigmatize, and criminalize the poor. *Canadian Journal of Communication*, 44, 331-342.
- Eubanks, V. (2018). *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. New York: St. Martin's Press.
- Eurofound (2020). *Impact of digitalisation on social services*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2018). *Employment and Social Developments in Europe 2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2020). Individuals' level of digital skills. Geraadpleegd via [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_sk\\_dskl\\_i&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_sk_dskl_i&lang=en)
- FOD Beleid en Ondersteuning (2019). Digital Belgium Skills Fund heeft 27 projecten voor 2020 geselecteerd, 19/12/2019. Geraadpleegd via <https://www.doemaardigitaal.be/nieuws/digital-belgium-skills-fund-heeft-27-projecten-voor-2020-geselecteerd>
- FOD Economie (2020). Persoonlijke communicatie, 17/6/2020.
- Frey, C. & Osborne, M. (2013). *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?* Geraadpleegd via <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/1314>
- Fuchs, C. & Chandler, D. (2019). Introduction: Big data capitalism – Politics, activism, and theory. In: D. Chandler & C. Fuchs (eds.), *Digital objects, digital subjects: Interdisciplinary perspectives on capitalism, labour and politics in the age of big data* (pp. 1-20). London: University of Westminster Press.
- Greve, B. (2019). The digital economy and the future of European welfare states. *International Social Security Review*, 72(3), 79-94.
- Greve, B. (2020). Welfare States and digitalization. In: A. Larsson & R. Teigland (eds.), *The digital transformation of labor: Automation, the gig economy and welfare* (pp. 163-173). London: Routledge.
- Hao, K. (2020). 'The UK exam debacle reminds us that algorithms can't fix broken systems', MIT Technologie Review, August 20, 2020. Geraadpleegd via <https://www.technologyreview.com/2020/08/20/1007502/uk-exam-algorithm-cant-fix-broken-system/>
- Harari, Y. N. (2017). *Homo Deus, een kleine geschiedenis van de toekomst*. Amsterdam: Thomas Rap.
- Henman, P. (2019). Of algorithms, apps and advice: Digital social policy and service delivery. *Journal of Asian Public Policy*, 12(1), 71-89.
- Hermans, J. & Peeters, R. (s.d.). Vingerafdrukken op de Belgische eID. Technische analyse. Geraadpleegd via <https://www.esat.kuleuven.be/cosic/publications/article-3004.pdf>
- Hubeau, B. & Parmentier, S. (1991). Preadvies rechtshulp. In Interdepartementale Commissie Armoedebestrijding (red.), *Aanbevelingen voor het armoedebestrijdingsbeleid 1990-1991. Derde verslag* (pp. 57-91). Brussel: Kabinet van de staatssecretaris voor maatschappelijke emancipatie.
- Human Rights Watch (2019). The disastrous roll-out of the UK's digital welfare system is harming those most in need, June 10, 2019. Geraadpleegd via <https://www.hrw.org/news/2019/06/10/disastrous-roll-out-uks-digital-welfare-system-harming-those-most-need>
- International Social Security Association (2019). *10 global challenges for social security. Developments and innovation*. Geneva: International Social Security Association.
- Jackson, S. (2003) Fortunes of war: The coltan trade in the Kivus. In: S. Collinson (ed.), *Power, livelihoods and conflict: Case studies in political economy analysis for humanitarian action* (pp. 21-36). London: Humanitarian Policy Group. Geraadpleegd via <http://www.odi.org.uk/resources/download/241.pdf>
- Janssens, G. (2019). *Waardevol werkloos. Maatschappelijke gevolgen van digitalisering, robotisering en artificiële intelligentie*. Leuven: LannooCampus.

- Kilhoffer, Z., De Groen, W.P., Lenaerts, K., Smits, I., Hauben, H., Waeyaert, W., Giacumacatos, E., Lhernould, J.-P., & Robin-Olivier, S. (2019). *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers*. VT/2018/032, Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Klenert, D., Fernández-Macías, E., & Antón, J. (2020). *Do robots really destroy jobs? Evidence from Europe*. JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology 2020/01. Seville: European Commission.
- Kolkman, D. (2020). "F\*\*k the algorithm"?: What the world can learn from the UK's A-level grading fiasco, LSE Impact Blog, August 26, 2020. Geraadpleegd via <https://blogs.lse.ac.uk/impactof-socialsciences/2020/08/26/fk-the-algorithm-what-the-world-can-learn-from-the-uks-a-level-grading-fiasco/>
- KU Leuven (2019). 'Arbeiders voelen zich te weinig betrokken bij de invoering van nieuwe technologieën', KU Leuven nieuws, 18/11/2019. Geraadpleegd via <https://nieuws.kuleuven.be/nl/2019/arbeiders-voelen-zich-te-weinig-betrokken-bij-de-invoering-van-nieuwe-technologieen/view>
- Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden LOSR/Sociaal Werk Nederland (2018). *Rechtspraak op bestelling?! Stop commerciële rechtspraak*. Utrecht: Sociaal Werk Nederland.
- la-on (2020). Algoritme van la-on voorspelt kans op succes van gerechtelijk invorderingsproces. Geraadpleegd via <https://la-on.eu/>
- Lefevère, E., Goedemé, T., De Wilde, M., & De Spiegeleer, T. (2019). Non-take-up van de verhoogde tegemoetkoming en automatische rechtentoekenning: overzicht en case study. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2<sup>e</sup> trimester 2019, 251-283.
- Mariën, I. & Baelden, D. (2015). *8 Profielen van digitale ongelijkheden*. Brussel: iMinds-SMIT, Vrije Universiteit Brussel.
- Mariën, I. & Van Audenhove, L. (2010). Van digitale kloof naar digitale geletterdheid: sociale uitsluiting in het internettijdperk. In: K. Segers & J. Bauwens (red.) *Maak mij wat wijs! Media kennen, begrijpen en zelf creëren* (pp. 25-39). Tiel: Lannoo Campus.
- Martinell Barfoed, E. (2019). Digital clients: An example of people production in social work. *Social Inclusion*, 7(1), 196-206.
- Meier, W.A. (2019). Towards a policy for digital capitalism? In: J. Trappel (ed.), *Digital media inequalities: Policies against divides, distrust and discrimination* (pp.265-284). Göteborg: Nordicom.
- Nedelkoska, L. & Quintini, G. (2018). *Automation, skills use and training*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202. Paris: OECD Publishing.
- Netwerk tegen Armoede (2020). Onderwijs in tijden van corona. Geraadpleegd via <https://www.netwerktegenarmoede.be/nl/nieuws/2020/onderwijs-in-tijden-van-corona>
- Niiler, E. (2019). Can AI be a fair judge in court? Estonia Thinks So. *Wired*, 25/3/2019. Geraadpleegd via <https://www.wired.com/story/can-ai-be-fair-judge-court-estonia-thinks-so/>
- Nijs, D., Custers, S., Dekelver, J., & Loyen, D. (2020). Een lockdown biedt unieke kansen voor digitale inclusie. *Sociaal.net*, 15/05/2020. Geraadpleegd via <https://sociaal.net/achtergrond/lockdown-biedt-kansen-voor-digitale-inclusie/>
- OECD (2019a). *Going digital: Shaping policies, improving lives*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019b). *OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a digital world*. Paris: OECD Publishing.
- OECD Stats (2020). ICT access and usage by households and individuals. Geraadpleegd via [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ICT\\_HH2#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ICT_HH2#)
- Ohajinwa, C., Van Bodegom, P., Vijver, M., & Peijnenburg, W. (2017). Health risks awareness of electronic waste workers in the informal sector in Nigeria. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14(8), 911.
- Onderwijs Vlaanderen (2020a). *Cijfers over geletterdheid*. Geraadpleegd via <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/cijfers-over-geletterdheid>
- Onderwijs Vlaanderen (2020b). *Allemaal digitaal: op zoek naar 10.000 laptops voor kwetsbare leerlingen*. Geraadpleegd via <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/allemaal-digitaal-op-zoek-naar-10000-laptops-voor-kwetsbare-leerlingen>

- Philipsen, S. & Themeli, E. (2019). Een introductie op de robotrecht. In: *Rechtstreeks*, 2019(2), Algoritmes in de rechtspraak. Wat artificiële intelligentie kan betekenen voor de rechtspraak, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Raeymaeckers, P., Coene, J., & Hubeau, B. (2018). Inleiding: over armoede en beleid. In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2018* (pp. 23-44). Leuven/Den Haag: Acco.
- Raona, J. & Tumson, S. (2019). Het digitale tijdperk: tijd voor een debat. Een reflectie door onderzoekers uit verschillende disciplines, samengebracht door Julien Raone & Steve Tumson. De Vrijdaggroep.
- RSZ (2018). De RSZ verkent artificiële intelligentie, RSZ Jaarverslag 2018. Geraadpleegd via <https://www.rszjaarverslag.be/2018/nl/recente-projecten/artificiele-intelligentie.html>
- Schurmans, D., Mariën, I., Laenens, W., & De Coninck, J. (2012). *Digitale inclusie voor sociale inclusie. Welzijn en welbevinden van kwetsbare jongeren in de digitale stad: implementatie en beleid?* Brussel: iMinds-SMIT, Vrije Universiteit Brussel.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (2017). *Startnota: De transitie naar een digitale samenleving. Een verkenning van kansen en uitdagingen*. Brussel: SERV.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (2018). *De transitie naar een digitale samenleving. Aanbevelingen en acties*. Brussel: SERV.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (2019a). *Advies e-inclusie*. Brussel: SERV.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (2019b). *Informatierapport Slimme steden*. Brussel: SERV.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (2020). *Cijfer rapport corona impact op het sociaaleconomisch weefsel. Voorlopige analyse: rode draden, scheuren, knopen en leerstof*. Brussel: SERV.
- Social Prosperity Network (2017). *Social prosperity for the future: A proposal for Universal Basic Services*. London: Institute for Global Prosperity.
- Staab, P. (2017). The consumption dilemma of digital capitalism. *Transfer*, 23(3), 281-294.
- Stad Gent (2019). Hello Jenny wint 'Slim in de stad'-subsidie, 7/5/2019. Geraadpleegd via <https://persruimte.stad.gent/172732-hello-jenny-wint-slim-in-de-stad-subsidie>
- Statbel (2020). ICT-gebruik in huishoudens. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/ict-gebruik-huishoudens#figures>
- Steels, L., Berendt, B., Pizurica, A., Van Dyck, D., & Vandewalle, J. (2017). *Artificiële intelligentie. Naar een vierde industriële revolutie?* KVAB Standpunten nr. 53. Brussel: Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten.
- Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting (2017a). *Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non-take-up van rechten/Pauvrété et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*. Brugge: Die Keure.
- Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting (2017b). *Burgerschap en armoede: een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2016-2017*.
- Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting (2019). *Duurzaamheid en armoede: een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2018-2019*.
- Telenet (2020). Telenet opent publieke internetconnecties voor leerlingen zonder internettoegang, 19/3/2020. Geraadpleegd via <https://press.telenet.be/telenet-opent-publieke-internetconnecties-voor-leerlingen-zonder-internettoegang>
- Trappel, J. (2019). Inequality, (new) media and communications. In: J. Trappel (ed.), *Digital media inequalities: Policies against divides, distrust and discrimination* (pp. 9-30). Göteborg: Nordicom.

- van Brakel, R. (2019). Belgium. In: *AlgorithmWatch, automating society taking stock of automated decision-making in the EU*. Berlin: AW AlgorithmWatch gGmbH.
- Vandendriessche, K. & De Marez, L. (2020). imec.digimeter 2019. Digitale mediatrends in Vlaanderen, imec.
- van der Zande, J., Teigland, K., Siri, S., & Teigland, R. (2020). The substitution of labor. From technological feasibility to other factors influencing the potential of job automation. In: A. Larsson & R. Teigland (eds.), *The digital transformation of labor: Automation, the gig economy and welfare* (pp. 31-73). London: Routledge.
- van Dijk, J.A.G.M. (2013). A theory of the digital divide. In: M. Ragnedda & G. W. Muschert (eds.), *The digital divide: The internet and social inequality in international perspective* (pp. 29-51). Routledge advances in sociology 73(73). London: Routledge.
- Van Langenhove, H., Penders, I., Sourbron, M., & Vansteenkiste, S. (2020). *Monitoringsrapport opleidingsdeelname en de opleidingsinspanningen van werkgevers in Vlaanderen*. Brussel/Leuven: Departement Werk en Sociale Economie/Steunpunt Werk.
- Van Parys, L. & Struyven, L. (2017). *De rol en impact van de arbeidsbemiddelaar in het nieuwe begeleidingsmodel van VDAB. Inzicht in de besluitvorming en de interactiestijlen van de individuele VDAB-bemiddelaar o.b.v. de resultaten van de websurvey bij bemiddelaars*. Leuven: HIVA – KU Leuven.
- Vartanova, E. & Gladkova, A. (2019). New forms of the digital divide. In: J. Trappel (ed.) *Digital media inequalities: Policies against divides, distrust and discrimination* (pp. 193-213). Goteborg: Nordicom.
- Verberk, S., Noordegraaf, M., & du Perron, E. (2019). Algoritmes in de rechtspraak. Wat artificiële intelligentie kan betekenen voor de rechtspraak. *Rechtstreeks*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) (2018). Jaarverslag 2018. Geraadpleegd via <https://www.vdab.be/sites/web/files/in-de-kijker/VDAB-Jaarverslag-2018.pdf>
- Vlaams Parlement (2017). Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid, Commissiesvergadering, 28 september 2017. Geraadpleegd via <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1190943/verslag/1192767>
- Vranken, J., Vandebosch, H., & Windey, S. (2007). *Aan de onderkant van de technologische samenleving. Een onderzoek naar de relatie tussen armoede en technologie*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Wanstreet, R. (2020). Attacking agriculture. *Logic*, Issue 10, Security. Geraadpleegd via <https://logic-mag.io/security/attacking-agriculture/>
- Wauters, C., Mariën, I., & Vanaudenhove, L. (2019). *E-inclusie beleid in België: Een overzicht van de bestaande en mogelijke beleidsplannen, acties en initiatieven*. IDEALiC.
- Wauters, C., Mariën, I., & Vanaudenhove, L. (2020). *The playing field of Belgian e-inclusion actors: Who, what, why, how?* IDEALiC.
- Went, R., Kremer, M., & Knottnerus, A. (red.) (2015). *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*. Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press/WRR.
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. New York: PublicAffairs.
- Zuiderveen Borgesius, F. (2018). *Discrimination, artificial intelligence, and algorithmic decision-making*. Strasbourg: Council of Europe.



# Leeswijzer

## 1. Armoede en sociale uitsluiting: enkele nieuwe onderzoeken belicht

Dit Jaarboek start met een aantal hoofdstukken die recente onderzoeken naar armoede en sociale uitsluiting onder de aandacht brengen.

In het eerste hoofdstuk bestudeert Koen Decancq het fenomeen 'opgestapelde achterstand'. Naast inkomen geven mensen ook om niet-monetaire dimensies, zoals gezondheid en kwaliteit van wonen. Er bestaat een zekere samenhang tussen de positie die mensen innemen in de verschillende levensdimensies. Wie in alle levensdimensies tegelijkertijd een lage positie inneemt, lijdt volgens Decancq aan opgestapelde achterstand. De auteur toont aan de hand van de MEQIn-dataset uit 2016 aan dat vooral Waalse vrouwen zonder relatie, zonder werk en zonder diploma secundair onderwijs aan opgestapelde achterstand lijden. Decancq bekijkt vervolgens enkele kanalen waarlangs achterstand zich kan opstapelen over de levensdimensies heen. Door een samenspel van de verschillende kanalen die de levensdimensies onderling verbinden (bv. onveilig werk, betalingsproblemen, ...), kan een vicieuze cirkel ontstaan die mensen steeds verder naar beneden duwt in de verschillende dimensies van welzijn.

Een van de doelstellingen van de Europese Unie is het bestrijden van sociale uitsluiting. In hoofdstuk 2 bekijken Ane Aranguiz en Herwig Verschueren welke juridische instrumenten de EU ter beschikking heeft om in te zetten op armoedebestrijding. Welke instrumenten zou ze nog bijkomend kunnen ontwikkelen? De auteurs bestuderen drie recente voorstellen: een richtlijn inzake minimumlonen, een richtlijn over het minimuminkomen en initiatieven tot het opzetten van een Europees werkloosheidsfonds. Het juridisch versterken van de sociale dimensie van de Europese integratie zou een antwoord kunnen bieden op de verwachtingen van burgers ten aanzien van de Unie.

In het derde hoofdstuk verleggen we de focus naar armoedebestrijding op het lokale niveau. Helene Cappelle, Nele Cox, Ann Decorte en Wim Van Lancker beschrijven enkele bevindingen van het experiment MISSION (Mobile Integrated Social Services Increasing Outcome for users in Need), dat binnen de welzijnsdienst van de stad Kortrijk werd opgezet. Dit project voerde een generalistische praktijk, *outreachend casemanagement*, in binnen de specialistisch georganiseerde sociale dienst. De outreachende casemanagers zochten kwetsbare gezinnen thuis op en traden op als belangenbehartiger. De bedoeling was om onderbescherming tegen te gaan en de hulp- en dienstverlening toegankelijker te maken. Niet alleen werden de effecten van MISSION op de betrokken gezinnen onderzocht, ook de handelingspraktijk van de casemanagers die met de nieuwe methodiek aan de slag gingen, werd onderzocht. Er waren diverse spanningen in de samenwerking

tussen de outreachende casemanagers en de sociale dienst. De auteurs gaan dieper in op die spanningen en trekken er lessen uit voor de toekomst.

Kim Bosmans, Karen Van Aerden en Christophe Vanroelen stellen in hoofdstuk 4 dat er de voorbije decennia sprake is van een 'precarisering' van arbeid. Precaire arbeid, door de auteurs beschouwd als instabiele tewerkstelling, onvoldoende economische duurzaamheid, een gebrek aan rechten en sociale bescherming, flexibele werktijden, een gebrek aan investering in de ontwikkeling van vaardigheden en een gebrek aan zelfbeschikking, creëert en versterkt de ongelijkheid in de samenleving. Jongeren blijken veel vatbaarder voor precare arbeid dan oudere respondenten. Ook laaggeschoolden, werknemers met een migratieachtergrond en laaggeschoolde arbeiders worden er vaker mee geconfronteerd. Nochtans heeft precare arbeid gevolgen voor het welzijn en de gezondheid. De auteurs pleiten dan ook voor een beleid dat precare arbeid tegengaat.

Tot slot bekijken Rut Van Caudenberg, Ward Nouwen, Annemie Struyf en Noel Clycq in hoofdstuk 5 de kansen en uitdagingen van 'duaal leren' voor kwetsbare jongeren binnen de grootstedelijke context van Antwerpen, Gent en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Een van de centrale doelstellingen van het nieuwe systeem van duaal leren, dat werd uitgerold sinds 2016, is het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten en (jeugd) werkloosheid. Vroegtijdig schoolverlaten vergroot namelijk het risico op werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting en leidt tot heel wat maatschappelijke kosten. Duaal leren biedt heel wat kansen, zo kunnen jongeren er alsnog een onderwijskwalificatie mee behalen en bereidt de leerplek hen voor op de intrede op de arbeidsmarkt. Toch zijn er nog heel wat uitdagingen. Zo dreigen de meest kwetsbare jongeren uit de boot te vallen. De auteurs doen een aantal praktische beleidsaanbevelingen om het stelsel te verbeteren.

## **2. Wat betekent de digitalisering voor armoede en sociale uitsluiting?**

Plukken mensen in armoede de vruchten van een digitale maatschappij of duwt die hen verder in sociale uitsluiting? In het themadeel van dit boek willen we een aantal interessante topics aanreiken.

In hoofdstuk 1 beschrijven Axelle Asmar, Leo Van Audenhove en Ilse Mariën de belangrijke rol van sociale ondersteuning voor digitale inclusie, die nog te vaak onbelicht blijft in de wetenschappelijke literatuur. Ze doen dat op basis van het IDEALiC-onderzoeksproject, dat liep tussen 2015 en 2019 en waarvoor ze (onder meer) 85 respondenten interviewden. Ze stellen vast dat formele en informele vormen van sociale ondersteuning een belangrijke rol spelen in het verhogen of bemoeilijken van toegang én gebruik van digitale technologie. De auteurs onderscheiden zes types van sociale ondersteuning voor digitale inclusie, gaande van mensen die geen sociale ondersteuning ervaren tot mensen die nagenoeg volledig zelfredzaam zijn. De toegang tot sociale netwerken blijkt niet

enkel af te hangen van socio-economische factoren. Asmar, Van Audenhove en Mariën bespreken ook kort welke impact de coronacrisis had op digitale sociale ondersteuning.

Technologische innovaties zoals het internet en de automatisering van diensten hebben een impact op de manier waarop aan sociaal werk wordt gedaan, zeggen Steven Gibens en Sandra Beelens in het tweede hoofdstuk. *E-social work* gaat zowel over het gebruik van ICT door sociaal werkers en hun cliënten als de inzet van ICT om de taken van sociaal werkers te vergemakkelijken, te controleren en te analyseren. Wat de impact van e-social work op het sociaal werk betreft, stellen Gibens en Beelen vast dat er een aantal positieve gevolgen zijn, maar ook een aantal keerzijden. De auteurs onderzoeken wat digitalisering betekent voor de belanghebbenden zelf, wat een aandachtspunt is in het licht van digitale uitsluiting. Tot slot geven ze een korte stand van zaken van het Vlaamse beleid.

Ook in de gezondheidszorg speelt digitalisering een grote rol. In hoofdstuk 3 hebben Gilles Henrard en Sophie Lacroix aandacht voor 'digitale gezondheidsvaardigheden'. Uit enquêtegegevens blijkt dat ongeveer 70% van de respondenten soms tot zeer vaak het internet gebruikt om zich over hun gezondheid te informeren, maar bijna de helft vindt het moeilijk om te bepalen of die informatie betrouwbaar is. Wetenschappelijk onderbouwde online gezondheidsinformatie voor de consument, verspreid door onafhankelijke instanties, is daarom erg belangrijk. Het is belangrijk om online gezondheidsinformatie zo eenvoudig mogelijk op te stellen, maar de barrières op het vlak van digitale uitsluiting zullen niet zomaar verdwijnen zodra dat gebeurd is. Professionals moeten zich er ook van bewust zijn dat gezondheidsbevordering niet enkel steunt op de gezondheidsvaardigheden van de patiënt.

In België krijgt de digitalisering van de gezondheidszorg vorm via e-health. Een van de doelstellingen van e-health is de overgang van een papieren naar een elektronisch artsvoorschrift. In hoofdstuk 4 bespreken Dennis Cremer, Betisem Elmensouri, Hans De Loof en Guido De Meyer de barrières van het elektronisch voorschrift voor kwetsbare doelgroepen. Een belangrijke barrière is de toegang van patiënten tot internet, alsook hun digitale geletterdheid. Uit een bevraging van 501 patiënten blijkt dat 23% negatief staat tegenover het gebruik van Mijngezondheid.be, een online gezondheidsportaal dat onder andere toegang geeft tot het elektronisch voorschrift en andere medische gegevens. Daarnaast zijn er nog een aantal andere barrières, waaronder afhankelijkheid van derden, privacyproblemen en taalbarrières. Daarom vinden de auteurs een volledige overgang naar het elektronisch voorschrift op dit moment maatschappelijk onverantwoord.

De volgende drie hoofdstukken gaan over de gevolgen van digitalisering en robotisering op het vlak van werk en de arbeidsmarkt. Tuur Ghys beargumenteert in hoofdstuk 5 waarom de robotisering een uitdaging vormt voor armoedebestrijding. Robotisering die gepaard gaat met vervanging van menselijke arbeid kan leiden tot een toename van de structurele werkloosheid, wat bij lage uitkeringsniveaus resulteert in een toename van de armoede. Robotisering draagt ook bij aan een toename van de ongelijkheid,

onder meer omdat de arbeidsmarkt polariseert. Ghys verwijst naar enkele studies die becijferen hoe groot die impact zou kunnen zijn. Inschattingen over de toekomst zijn natuurlijk steeds koffiedik kijken, maar Ghys beargumenteert waarom we toch niet al te optimistisch mogen zijn. Tot slot schetst hij een denkkader voor mogelijke beleidsoplossingen, gaande van radicale ingrepen om robotisering in te perken tot maatregelen die de impact proberen te verzachten.

Aanleunend bij het vorige hoofdstuk bespreken Kimberly Van Sande en Anne Van de Vijver in hoofdstuk 6 de risico's van een artificieel intelligente arbeidsmarkt. Als werknemers vervangen zouden worden door artificiële intelligentie (AI) en robots, komt de financiering van de overheid onder druk. Enerzijds dalen de belastinginkomsten uit lonen omdat er minder werknemers aan de slag zullen zijn, anderzijds stijgen de overheidsuitgaven (omdat de overheid middelen zal moeten vrijmaken voor onderwijs en opleiding) en de sociale zekerheidsuitgaven (omdat meer werknemers een beroep zullen moeten doen op een uitkering). Er zullen dan minder middelen zijn om te herverdelen, waardoor het risico op armoede zou kunnen toenemen. Van Sande en Van de Vijver toetsen de invoering van een belasting op artificiële intelligentie aan de fundamentele beginselen van het fiscaal recht: welke beginselen pleiten voor of tegen zo'n belasting? Het is een denkoefening die best tijdig gebeurt, voordat de impact van AI op de arbeidsmarkt almaar verder vordert.

Valeria Pulignano onderzoekt in hoofdstuk 7 de uitdagingen die gepaard gaan met tewerkstelling in de platformeconomie, waarbij de vraag naar en het aanbod van arbeid online worden gematcht via platformbedrijven. Platformwerk schept heel wat kansen: zo vinden groepen die doorgaans moeilijk toegang hebben tot de arbeidsmarkt (zoals mensen in armoede, langdurig werklozen en migranten) er opportuniteiten. Voor de meerderheid van de platformwerkers vormt het eerder een aanvulling op hun inkomen, voor andere gaat het wel om hun hoofdberoep. Toch zijn er heel wat risico's. Zo zijn de loon- en arbeidsvoorwaarden niet al te gunstig (lage lonen, onbetaald voorbereidend werk, sporadisch werk op onregelmatige uren, ...). Platformwerkers, die doorgaans als zelfstandigen beschouwd worden (hoewel dat betwist kan worden), hebben ook minder uitgebreide sociale rechten. Pulignano vindt dat collectieve onderhandelingen en werknemersvertegenwoordiging belangrijke instrumenten zijn om de arbeidsvoorwaarden van platformwerkers te verbeteren. Ook de overheid zou een centralere rol kunnen spelen, bijvoorbeeld door zelf lokale arbeidsplatformen te creëren met fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden, die de lokale dienstverlening verbeteren en kansen bieden aan doelgroepen.

Amber De Kock en Katrien Schaubroeck wijzen in hoofdstuk 8 op de 'impliciete bias' die vervat zit in big data en die wordt doorgetrokken in toepassingen van artificiële intelligentie. Artificieel intelligente toepassingen binnen bijvoorbeeld de rechtspraak, aanwervingsprocedures in bedrijven en het voorspellen van recidive en criminaliteit lijken objectief, want gevoed met objectieve data. Maar in die data gaan vaak patronen schuil die gebaseerd zijn op de scheefgetrokken verhoudingen in onze samenleving, waar racisme, seksisme en klassisme nog steeds voorkomen. We dragen collectief de

verantwoordelijkheid voor de sociale uitsluiting waartoe dat kan leiden. De Kock en Schaubroeck menen dat AI ook kansen biedt om onrechtvaardigheid te bestrijden. Ze bespreken drie mogelijke pistes daartoe.

Ook hoofdstuk 9 belicht een ethische zijde van de digitalisering. Het aantal slachtoffers van cybercriminaliteit nam de voorbije jaren toe en dat heeft heel wat (financiële) gevolgen. Lies De Kimpe, Michel Walrave, Wim Hardyns, Lieven De Marez en Koen Ponnet verkennen de relatie tussen armoede en cybercriminaliteit op basis van de 'Social Capital in Neighborhoods' studie en de 'Digimeter' bevraging. Het is echter onduidelijk of er een rechtstreekse relatie bestaat tussen financiële kwetsbaarheid en slachtofferschap van cybercriminaliteit. De auteurs stellen wel vast dat mensen in een kwetsbare financiële situatie meer angst hebben voor cybercriminaliteit. Bovendien voelen zij zich minder in staat om veiligheidsmaatregelen te nemen. De auteurs eindigen met enkele aanbevelingen en concrete acties om zich beter te wapenen.

### 3. Een andere kijk op de zaak

In het derde deel van dit Jaarboek maken we graag plaats voor twee bijdragen die de digitalisering elk vanuit hun eigen perspectief belichten.

In een eerste bijdrage bespreekt het Netwerk tegen Armoede het thema digitalisering en e-inclusie en de verwevenheid met verschillende levensdomeinen. De coronacrisis heeft dit alles op scherp gesteld. Het Netwerk organiseerde een rondvraag bij de verenigingen waar armen het woord nemen om te peilen naar hun ervaringen en aanbevelingen. Deze bijdrage is een neerslag van dat werk, waarmee hulpverleners en overheden concreet aan de slag kunnen.

Daarna volgt het essay 'Technologie redt niemand. Mensen wel' van technologiesocioloog Ben Caudron. Daarin zoekt hij een antwoord op de vraag of technologie kan bijdragen aan het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting. Caudron vertrekt van de stelling dat hier een reïficatiefout wordt gemaakt: technologie wordt vereenvoudigd tot een 'ding', waaraan onterecht handelsvermogen wordt toegekend. De auteur betoogt wat technologie dan wel is, en hoe ze niet los kan worden gezien van de sociale werkelijkheid en de machtsverhoudingen daarin. Technologie kan niemand redden, ook de armen niet. Mensen kunnen armoede oplossen, mits ze de politieke wil daartoe hebben, daarbij eventueel geholpen door technologie.



**DEEL 1**

**ARMOEDE  
EN SOCIALE  
UITSLUITING IN  
2020**

Dit Jaarboek start met een aantal hoofdstukken die recente onderzoeken naar armoede en sociale uitsluiting onder de aandacht brengen.

In het eerste hoofdstuk bekijkt Koen Decanq via het concept 'opgestapelde achterstand' de posities van individuen op de drie levensdimensies inkomen, gezondheid en kwaliteit van wonen.

In hoofdstuk 2 bespreken Ane Aranguiz en Herwig Verschueren welke rechtsinstrumenten de Europese Unie ter beschikking heeft om in te zetten op armoedebestrijding.

Helene Cappelle, Nele Cox, Ann Decorte en Wim Van Lancker presenteren in hoofdstuk 3 de effecten en dynamieken van het project 'MISSION' in Kortrijk, waar generalistische hulpverlening werd geïntroduceerd binnen de stadsdiensten.

In het vierde hoofdstuk onderzoeken Kim Bosmans, Karen Van Aerden en Christophe Vanroelen het voorkomen van precair werk en de impact ervan op gezondheid en welzijn.

In hoofdstuk 5 nemen Rut Van Caudenberg, Ward Nouwen, Annemie Struyf en Noel Clycq het stelsel van duaal leren onder de loep.



# Slecht nieuws komt niet alleen: opgestapelde achterstand in België

Koen Decancq<sup>1</sup>

## 1. Inleiding

Er bestaat een brede consensus dat welzijn het best beschouwd kan worden als een multidimensionaal concept (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2009). Mensen geven niet enkel om de monetaire aspecten van welzijn zoals hun inkomen, consumptie en vermogen, maar ze geven ook om hun gezondheid, de kwaliteit van hun woning, enzovoort. Om welzijn te meten moeten we bijgevolg rekening houden met het multidimensionale karakter ervan. Ruwweg zijn er twee benaderingen om op multidimensionale wijze het welzijn van een hele samenleving samen te vatten en te meten.

De eerste benadering bestaat erin om een 'dashboard' van indicatoren op te stellen. Deze benadering wordt gebruikt door de Verenigde Naties voor de Millennium (of Sustainable) Development Goals, maar ook door de Europese Commissie bij de constructie van de achttien zogenaamde 'Laeken indicatoren' (Atkinson, Cantillon, Marlier, & Nolan, 2002). Zoals een piloot in de cockpit zien beleidsmakers en onderzoekers verschillende (monetaire en niet-monetaire) indicatoren op één dashboard. Ook al geeft een dergelijk dashboard interessante en beleidsrelevante informatie over elke dimensie apart, het geeft geen eenduidig antwoord op de vraag hoe het met welzijn in zijn totaliteit gesteld is.

Bovendien houdt een dashboard geen rekening met de onderlinge samenhang tussen de dimensies (Decancq, 2014). Om dat te illustreren, vergelijken we twee fictieve samenlevingen in figuur 1. Beide samenlevingen bestaan slechts uit twee personen, Robinson en Vrijdag. Bovendien veronderstellen we voor dit voorbeeld dat welzijn gemeten kan worden aan de hand van slechts twee levensdimensies: Dimensie A en Dimensie B. De twee samenlevingen verschillen in één aspect: de samenhang tussen de dimensies. In Samenleving 1 scoort Vrijdag hoog in de eerste dimensie en Robinson laag, terwijl Robinson hoog scoort in de tweede dimensie en Vrijdag laag. In de tweede samenleving scoort Robinson hoog in beide dimensies en Vrijdag laag. Dat zijn duidelijk verschillende samenlevingen. Robinson zou allicht liever schipbreuk lijden in de tweede samenleving, terwijl Vrijdag de eerste samenleving verkiest. Benaderingen die gebaseerd zijn op een

dashboard kunnen echter het verschil tussen beide samenlevingen niet onderscheiden omdat de vorm van de verdeling van elke dimensie identiek is in beide samenlevingen.

Een tweede benadering om multidimensionaal welzijn in kaart te brengen, is daarom om een multidimensionale ‘welzijnsmaatstaf’ te construeren. Een welzijnsmaatstaf brengt per persoon de verschillende levensdimensies samen in één getal. De Human Development Index van de Verenigde Naties of de Better Life Index van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) zijn voorbeelden van dergelijke welzijnsmaatstaven. Aan de hand van een welzijnsmaatstaf wordt het verschil tussen beide samenlevingen in figuur 1 duidelijk. Er is veel meer ongelijkheid in de welzijnsmaatstaf in de tweede samenleving. In de eerste samenleving kunnen hoge en lage scores in de verschillende dimensies elkaar immers ‘compenseren’ terwijl dat niet het geval is in Samenleving 2. Een welzijnsmaatstaf construeren, is echter geen eenvoudige taak. Zo moeten bijvoorbeeld gewichten gekozen worden voor de verschillende dimensies. De keuze van die gewichten gebeurt echter vaak op een eerder arbitraire wijze.<sup>2</sup> Bovendien is een rijke en brede dataset nodig om een welzijnsmaatstaf te berekenen omdat informatie over de uitkomsten in de verschillende dimensies nodig is voor precies dezelfde personen. De dashboardbenadering daarentegen heeft het voordeel dat de meest gespecialiseerde dataset voor elke dimensie gebruikt kan worden.

**Figuur 1.** Twee fictieve samenlevingen.

		Samenleving 1		Samenleving 2	
		Dim. A	Dim. B	Dim. A	Dim. B
Robinson		10	90	90	90
Vrijdag		90	10	10	10

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op het fundamentele verschil tussen beide samenlevingen in figuur 1: de samenhang tussen de levensdimensies. Om dat te doen, definiëren we het fenomeen ‘opgestapelde achterstand’ en beschrijven we hoe het gekwantificeerd

### **Opgestapelde achterstand doet zich voor wanneer personen op alle levensdimensies tegelijkertijd een lage positie innemen.**

kan worden. Opgestapelde achterstand doet zich voor wanneer er personen zijn die voor alle levensdimensies tegelijkertijd een lage positie innemen. Hoewel er geen opgestapelde achterstand is in Samenleving 1, lijdt Vrijdag aan opgestapelde achterstand in Samenleving 2.

Er zijn op zijn minst twee redenen waarom het nuttig en interessant is om dieper in te gaan op het fenomeen ‘opgestapelde achterstand’. Ten eerste laat een analyse van opgestapelde achterstand toe om licht te werpen op de blinde vlek van dashboardbenaderingen door expliciet de samenhang tussen de levensdimensies in kaart te brengen. Ten tweede speelt de samenhang tussen de dimensies ook een belangrijke rol in de multidimensionale rechtvaardigheidstheorie van Michael Walzer (1983) en de *capability*-benadering van Amartya Sen (1985, 2009). Walzer (1983) definieert een ‘complex ega-

litair' maatschappij als een maatschappij waarbij er geen systematische samenhang bestaat tussen de verschillende dimensies van welzijn (zie ook Miller (1995) voor een discussie). Walzer gebruikt de metafoer van een maatschappij met ondoordringbare schotten tussen de dimensies van welzijn, zodat een hoge positie in één dimensie niet gebruikt kan worden om een hoge positie in andere dimensies te verwerven. Sen (2009) beschrijft in zijn *Idea of Justice* het belang van zogenaamde *coupling disadvantages* voor de capability-benadering:

There can also be some 'coupling' of disadvantages between different sources of deprivation, and this can be a critically important consideration in understanding poverty and in making public policy to tackle it. Handicaps, such as age or disability or illness, reduce one's ability to earn an income. But they also make it harder to convert income into capability, since an older, or more disabled or more seriously ill person may need more income (for assistance, for prosthetics, for treatment) to achieve the same functioning (even if that achievement were, in fact, at all possible). Thus real poverty (in terms of capability deprivation) can easily be much more intense than we can deduce from income data (Sen, 2009, p. 256).

Ook in de meting van multidimensionale armoede of relatieve deprivatie speelt de samenhang tussen de verschillende dimensies een belangrijke rol (Ferreira & Lugo, 2013). Het meten van opgestapelde achterstand is echter niet hetzelfde als het meten van multidimensionale armoede of relatieve deprivatie. Dergelijke maatstaven (zoals bijvoorbeeld de populaire multidimensionale armoedemaatstaf die werd voorgesteld door Alkire en Foster, 2011) bekijken hoeveel mensen lager scoren dan een specifieke drempelwaarde in elke dimensie. Opgestapelde achterstand, daarentegen, meet hoeveel mensen tegelijkertijd een lage positie innemen in alle dimensies van welzijn. Om opgestapelde achterstand te meten, moet er bijgevolg geen drempelwaarde in elke dimensie gekozen worden. Enkel de samenhang tussen de positie in beide dimensies is van belang en niet de niveaus die bereikt worden in de verschillende dimensies. Een analyse van opgestapelde achterstand vormt dus een complement voor bestaande benaderingen, eerder dan dat ze die kan vervangen.

Voor deze bijdrage maken we gebruik van de MEQIn-dataset (Measuring Equivalent Incomes). Die data werden in 2016 verzameld en laten ons toe om te beschrijven hoe mensen eraan toe zijn in verschillende levensdimensies zoals inkomen, gezondheid en kwaliteit van wonen. In hun boek geven Capéau, Cherchye, Decancq, Decoster e.a. (2018) een overzicht van de eerste onderzoeksbevindingen op basis van de MEQIn-data. Het doel van deze bijdrage is om de bevindingen uit hoofdstuk 20 van dat boek verder uit te diepen met behulp van het instrumentarium dat recent werd ontwikkeld door Decancq (2020).

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Sectie 2 introduceert de MEQIn-dataset en de geselecteerde levensdimensies. Sectie 3 definieert het fenomeen 'opgestapelde achterstand' en stelt een eenvoudige figuur voor waarmee opgestapelde achterstand gekwantificeerd kan worden. De vierde sectie beschrijft het sociaal-demografische profiel van mensen

die lijden aan opgestapelde achterstand. Sectie 5 bespreekt enkele kanalen waarlangs achterstand zichzelf kan opstapelen over de verschillende levensdimensies heen. De conclusie van het hoofdstuk volgt in Sectie 6.

## 2. Data en dimensies

### 2.1 De MEqIn-dataset

De MEqIn-data werden verzameld met financiële steun van het Federaal Wetenschapsbeleid (BELSPO) door een consortium van onderzoekers van de Université catholique de Louvain, de KU Leuven, de Université libre de Bruxelles en de Universiteit Antwerpen. Het doel van het MEqIn-project was om een vernieuwende dataset te verzamelen die toelaat om welzijn en armoede te meten in een multidimensionaal kader voor een lukrake steekproef van Belgen.<sup>3</sup>

De doelpopulatie van de MEqIn-survey zijn alle meerderjarige personen die in België wonen. Om die populatie te bereiken, werd een lukrake (gestratificeerde) steekproef uit het Belgische Rijksregister getrokken, met geografische clustering.<sup>4</sup> De stratificatie in veertien demografische groepen is gebaseerd op gezinssamenstelling en leeftijd van het gezinshoofd, waarbij personen in strata met eenoudergezinnen en een gezinshoofd ouder dan 60 een hogere kans toegewezen kregen om getrokken te worden. Voor alle analyses in dit hoofdstuk wordt daarom gebruik gemaakt van de gepaste steekproefgewichten.

De enquête werd uitgevoerd door het surveybureau Kantar tussen februari en juli 2016 door middel van face-to-face-interviews waarbij een professionele enquêteur bij de respondenten aan huis kwam. Er werd een interview afgenomen bij alle volwassen gezinsleden van de geselecteerde gezinnen. Eén lid van het gezin kreeg daarbij een langere vragenlijst die bijkomende vragen bevatte over het gezin en de woning. In totaal beantwoordden 3.404 volwassenen in 2.098 gezinnen de vragenlijst (de response ratio bedroeg daarbij ongeveer 40%). Een bijkomende vragenlijst, de zogenaamde 'drop-off', leverde nog extra informatie op over 481 kinderen in 286 gezinnen. In Decancq e.a. (2020) maken we een multidimensionale analyse van kinderarmoede aan de hand van de gegevens in deze drop-off.

Er bestaat in België al zeer veel kwalitatief hoogstaand onderzoek naar de verdeling van verschillende dimensies van welzijn. Denken we maar aan de Enquête naar inkomsten en levensomstandigheden (SILC), de Gezondheidsenquête van Sciensano of de Woonsurvey van het steunpunt Wonen. Andere vragenlijsten richten zich meer op subgroepen zoals de vijftigplussers in de Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE). De voornaamste bijdrage van de MEqIn-survey is dat de informatie over enkele belangrijke levensdimensies (zoals inkomen en bestedingen, gezondheid, vrije tijd, kwaliteit van wonen en werk, ...) voor precies dezelfde personen in één enquête verzameld is en dus samen in beeld gebracht kan worden. Daarbij moet steeds

voor ogen gehouden worden dat de breedte van een enquête onvermijdelijk ten koste gaat van de diepte, d.w.z. de mate van detail waarmee de informatie binnen elke levensdimensie verzameld wordt. De MEQIN-dataset kan dus het best beschouwd worden als een complementair instrument binnen het rijke landschap van bestaande enquêtes.

## 2.2 Drie levensdimensies

In dit hoofdstuk wordt de samenhang tussen drie levensdimensies bekeken: inkomen, gezondheid en kwaliteit van wonen. De laatste twee dimensies zijn op hun beurt multidimensionale concepten en bestaan telkens uit vijf subdimensies, zie tabel 1. De keuze voor deze drie levensdimensies is enigszins pragmatisch gedreven door welke dimensies gedetailleerd beschreven kunnen worden aan de hand van de MEQIN-survey. Er bestaat echter geen twijfel over dat enkel naar deze drie dimensies kijken, geen recht doet aan de multidimensionaliteit van welzijn. Filosoof Martha Nussbaum (2000) stelt bijvoorbeeld een uitgebreidere lijst van tien dimensies voor (zie Decancq en Schokkaert (2016) voor een discussie). Op zijn best bieden deze drie levensdimensies een startpunt voor een bredere analyse die verder gaat dan enkel de monetaire dimensie.

Tabel 1. Dimensies en subdimensies.

Dimensie	Subdimensies
Inkomen	Geëquivaliseerd beschikbaar inkomen
Gezondheid	Algemene gezondheid Functionele beperkingen Chronische ziekten Emotioneel welbevinden Fysiek welbevinden
Kwaliteit van wonen	Kenmerken van de woning Woonomgeving Nabijheid van diensten Veiligheidsgevoel Sociale relaties in de omgeving

In de rest van deze sectie wordt beschreven hoe de drie dimensies concreet gemeten worden. Hoofdstukken 4, 6, en 11 van Capéau e.a. (2018) geven meer gedetailleerde informatie.

De eerste dimensie is het inkomen. Onder het zogenaamde beschikbare inkomen van een gezin verstaan we het maandelijks netto inkomen uit arbeid van alle gezinsleden samen met de uitkeringen, transfers, pensioenen, alsook de opbrengsten uit kapitaal en beleggingen. Hoe groter het beschikbare inkomen, hoe meer materiële welvaart het gezin kan verwerven. Aangezien rondkomen met een bepaald bedrag makkelijker is met een klein dan met een groot gezin, is het van belang om te corrigeren voor de grootte

van het gezin. De beschikbare gezinsinkomens worden daarom gecorrigeerd voor de gezinsgrootte met een zogenaamde standaard gemodificeerde OESO-equivalentieschaal. Die equivalentieschaal veronderstelt dat 1 euro in de portefeuille van een alleenstaande evenveel materiële welvaart produceert als 1,5 euro in de portefeuille van een koppel. Inderdaad, een koppel hoeft niet alles dubbel te kopen en kan sommige goederen delen, zoals een badkamer, centrale verwarming of het televisietoestel, en toch evenveel materiële welvaart verwerven als een alleenstaande. Meer algemeen wordt de OESO-equivalentieschaal berekend door te veronderstellen dat voor elke euro die een gezin nodig heeft voor de eerste volwassene, het 0,5 euro extra nodig heeft voor elk gezinslid dat 14 jaar of ouder is, en 0,3 euro voor elk kind in het gezin dat jonger is dan 14 jaar. Het gecorrigeerde beschikbare inkomen dat we verkrijgen aan de hand van deze procedure noemen we het geëquivaliseerde beschikbare inkomen.

De tweede dimensie is gezondheid. Gezondheid op zichzelf heeft vele facetten. In de MEQIN-vragenlijst kunnen die samengevat worden in vijf subdimensies: algemene gezondheid, functionele beperkingen, chronische ziekten, emotioneel welbevinden en fysiek welbevinden. Elke subdimensie wordt gemeten aan de hand van verschillende vragen die in één index worden samengevat: een score van 100 geeft weer dat iemand in die subdimensie het 'meest gezond' is terwijl een score van 0 aangeeft dat iemand het 'meest ziek' is. De subdimensie algemene gezondheid wordt gevat door vragen zoals "Hoe zou u over het algemeen uw gezondheid noemen?" en "Wordt u gemakkelijker ziek dan andere mensen?". Voor de subdimensie functionele beperkingen zijn er vragen die peilen naar mogelijke functionele beperkingen die mensen ondervinden in het dagelijkse leven. De subdimensie chronische ziekten wordt rechtstreeks bevraagd door te vragen naar de aanwezigheid van een langdurige ziekte, een chronische aandoening of een handicap. Niet enkel de aanwezigheid maar ook de impact van de chronische ziekten op de activiteiten wordt meegenomen in de score. De subdimensie 'emotioneel welbevinden' bevraagt hoe mensen zich gedurende de laatste vier weken gevoeld hebben door te peilen naar levensenergie, zenuwachtigheid en neerslachtigheid. De subdimensie fysiek welbevinden bundelt ten slotte vragen over fysiek welbevinden en pijn.

De derde dimensie, kwaliteit van wonen, wordt eveneens gemeten aan de hand van vijf subdimensies die samengevat worden in een index die ligt tussen 0 en 100. In de eerste subdimensie wordt gekeken naar de kenmerken van de woning, zoals problemen met vocht of plaatsgebrek. De woonomgeving wordt beschreven in een tweede subdimensie door vragen over vandalisme, kwaliteit van de openbare infrastructuur, enzovoort. Een derde subdimensie bevraagt de nabijheid van diensten zoals scholen, supermarkten en openbaar vervoer. De vierde subdimensie betreft het veiligheidsgevoel in de buurt. Ten slotte worden ook de sociale relaties in de omgeving gevat in de vijfde subdimensie van kwaliteit van wonen.

In deze bijdrage worden enkel de respondenten gebruikt die alle noodzakelijk informatie verschaften in alle subdimensies. Dat geeft een uiteindelijke dataset van 1.400 personen.<sup>5</sup>

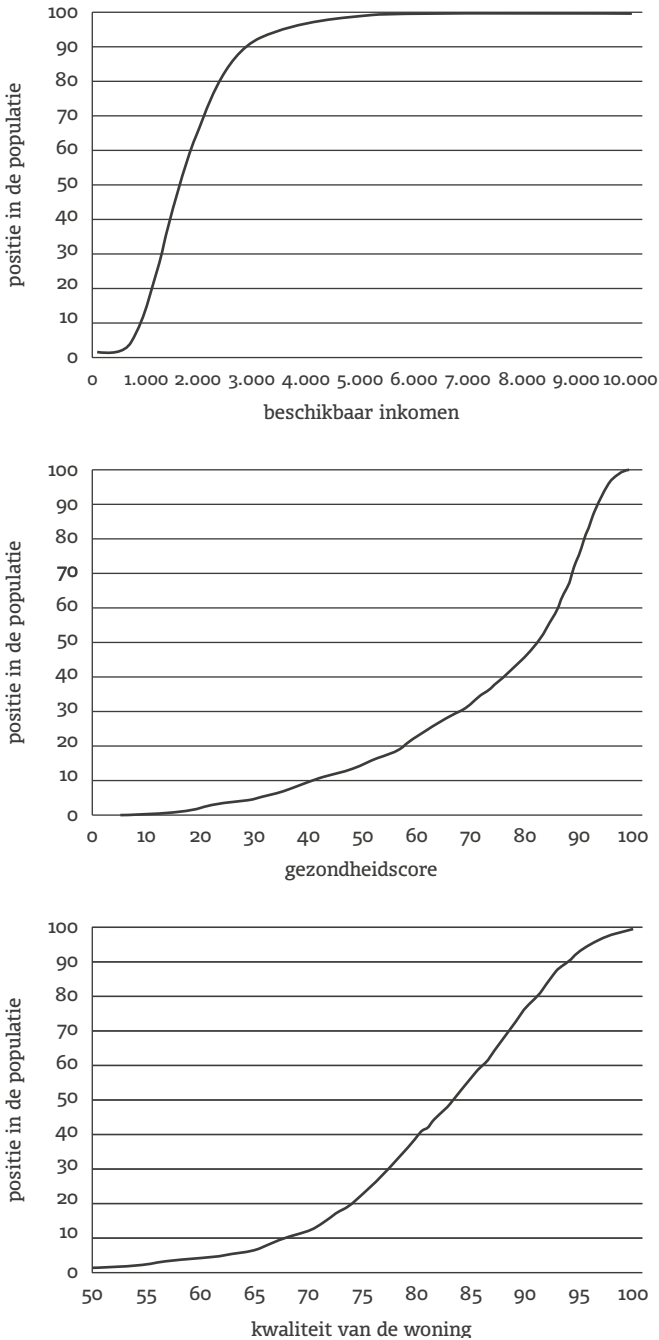
### 3. Hoeveel opgestapelde achterstand is er in België?

We zeggen dat de personen die in alle levensdimensies tegelijkertijd een lage positie innemen, lijden aan opgestapelde achterstand. Om opgestapelde achterstand te meten, maken we gebruik van het instrumentarium dat werd voorgesteld door Decancq (2020). Daarbij staat de opgestapelde achterstandscurve centraal. In deze sectie wordt beschreven hoe deze curve eenvoudig opgesteld en geïnterpreteerd kan worden.

In de eerste stap wijzen we aan elke persoon een positie toe in elke levensdimensie. Die positie wordt beschreven door het percentiel, een getal dat tussen 0 en 100 ligt. Dat getal geeft het percentage van de samenleving weer dat een lagere positie inneemt dan de betrokken persoon. Zo neemt een arme persoon een lage positie in de inkomensdimensie in (slechts weinig personen hebben een lager inkomen en bijgevolg behoort deze persoon tot een laag inkomenspercentiel) terwijl een miljonair een hoge positie inneemt (deze persoon behoort tot een hoog inkomenspercentiel). De persoon precies in het midden van de inkomensverdeling heeft als percentiel 50. De positie van een persoon zegt niets over hoe arm of hoe rijk de persoon juist is, het verwijst enkel naar de positie van deze persoon ten opzichte van de anderen in de samenleving. Hoe welvarend een samenleving ook is, er zijn steeds personen met een lage positie. Op dezelfde manier heeft elke persoon ook een positie in de andere niet-monetaire dimensies van welzijn: een chronisch zieke persoon heeft een lage positie in gezondheid en een topatleet een hoge positie. Iemand die in een kleine vochtige studio woont, heeft een lage positie in de dimensie kwaliteit van wonen, terwijl een persoon met een riante villa in een leuke wijk een hoge positie bekleedt.

De drie panelen van figuur 2 geven de 'cumulatieve verdelingsfuncties' weer voor de drie dimensies. Op de horizontale as van elk paneel lezen we het absolute niveau in de betrokken dimensie af. De positie kan afgelezen worden op de verticale as van elk paneel. Het bovenste paneel geeft de inkomensdimensie weer, de middelste de gezondheidsdimensie en de onderste bekijkt de kwaliteit van de woning. Op het bovenste paneel zien we dat een persoon met een beschikbaar inkomen van 1.000 euro per maand ongeveer percentiel 15 inneemt. Dat wil zeggen dat 15% van de Belgen moet rondkomen met minder dan 1.000 euro per maand.<sup>6</sup> Om opgestapelde achterstand te meten, is voor elke persoon de positie van belang in de dimensies van welzijn. Deze posities kunnen telkens afgelezen worden op de verticale as van de verschillende panelen van figuur 2.

**Figuur 2.** Cumulatieve verdelingsfuncties voor beschikbaar inkomen (bovenaan), gezondheid (midden) en kwaliteit van de woning (onderaan).



Data: MEqIn.



De posities van een persoon in alle dimensies worden samengevat door middel van een positievector. Die positievector bevat de positie van een persoon in de beschouwde levensdimensies (hier zijn dat inkomen, gezondheid en kwaliteit van de woning). Een persoon met een positievector  $(0,0,0)$  neemt de laagste positie in voor alle dimensies terwijl een persoon met positievector  $(100,100,100)$  de hoogste positie inneemt voor alle dimensies.

De hoogste positie van een persoon over alle dimensies van de positievector heet we de maximale positie. Voor een persoon met percentiel 10 in inkomen, 80 in gezondheid en 45 in kwaliteit van de woning, bijvoorbeeld, is de positievector gelijk aan  $(10, 80, 45)$  en bedraagt de maximale positie 80. De maximale positie neemt een centrale rol in bij de meting van opgestapelde achterstand. Personen met een lage maximale positie nemen een lage positie in op alle dimensies en lijden bijgevolg aan opgestapelde achterstand. Wanneer de maximale positie van een persoon al laag is, zijn de andere dimensies namelijk nog lager. Dat inzicht verschaft ons een eenvoudige methode om opgestapelde achterstand in kaart te brengen, door naar de verdeling van de maximale positie van alle personen kijken.

Figuur 3 geeft de cumulatieve verdelingsfunctie van de maximale positie weer in België. Dit is de opgestapelde achterstandscurve.<sup>7</sup> De volle zwarte lijn in de figuur geeft voor elke percentage  $p$  tussen 0 en 100 op de horizontale as weer wat het aandeel van de Belgische samenleving is dat een lagere maximale positie dan de betrokken  $p$  heeft. Figuur 3 toont bijvoorbeeld dat 7,22% van de Belgen behoort tot het laagste derde van de drie dimensies van welzijn (zie ook Capéau e.a. 2018, hoofdstuk 20). Ongeveer 15% van de Belgische samenleving heeft een maximale positie van 50 of lager (zij bevinden zich aan de linkerhelft van figuur 3). Deze personen behoren tot de onderste helft van de inkomensverdeling, de gezondheidsverdeling én de verdeling van kwaliteit van de woning.

Ook al is het beschikbare inkomen een van de drie dimensies die we beschouwen, toch zijn niet alle personen die lijden aan opgestapelde achterstand ook noodzakelijk arm volgens de standaard armoederisico-indicator. In de MEQIN-data is ongeveer 15% van de personen inkomensarm, gemeten met de armoederisico-indicator. Om het verschil tussen beide maatstaven te illustreren, bekijken we de overlap tussen de groep met een maximale positie lager dan 50 en de groep van inkomensarme personen. Beide groepen omvatten ongeveer 15% van de Belgen. We merken echter dat van alle personen met een maximale positie onder de 50 slechts 6% ook inkomensarm is. Meer dan de helft bevindt zich dus boven de armoededrempel in de inkomensdimensie. Maatstaven van opgestapelde achterstand en inkomensarmoede geven dus verschillende informatie. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op het profiel van de mensen die lijden aan opgestapelde achterstand.

De vorm van de opgestapelde achterstandscurve in figuur 3 leert ons iets over de manier waarop de dimensies van welzijn samenhangen in een samenleving. Twee (extreme) voorbeelden kunnen dat verder verduidelijken. Neem bijvoorbeeld een samenleving met een maximale samenhang tussen de posities in de verschillende dimensies van wel-

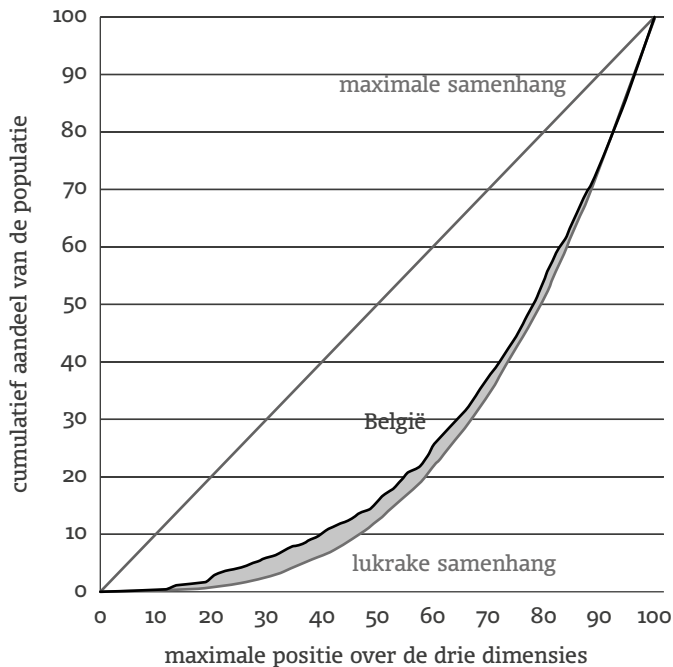
zijn. In dat geval hebben personen met een goede positie in één bepaalde dimensie ook een goede positie in de andere dimensies (de rijken zijn gezond en wonen in een kwaliteitsvolle woning). Een feodale maatschappij of een traditionele kastemaatschappij zijn voorbeelden van een maatschappij met een zeer hoge samenhang tussen de dimensies. Wanneer de samenhang maximaal is, hoeven we enkel de positie in één dimensie te kennen om de gehele positievector van een persoon te kennen (de posities zijn namelijk dezelfde in alle dimensies van welzijn). Voor elke waarde  $p$  op de horizontale as is er dus precies  $p$  procent van de Belgen die een maximale positie hebben die lager is dan  $p$ . In dit geval is de opgestapelde achterstandscurve gelijk aan de 45°-lijn (weergegeven in figuur 3 door de rechte grijze curve met als legende 'maximale samenhang').

Voor het tweede voorbeeld veronderstellen we dat er enkel lukrake samenhang is tussen de dimensies van welzijn. Politiek filosoof Michael Walzer (1983) omschreef een dergelijke maatschappij als het voorbeeld van een 'complex egalitaire' maatschappij waarbij ondoordringbare schotten tussen de dimensies van welzijn staan. Ook in een maatschappij waar geen systematische samenhang bestaat tussen de dimensies van welzijn, is er echter een statistische kans om te lijden aan opgestapelde achterstand (hoe meer dimensies tegelijkertijd beschouwd worden, hoe kleiner de kans om een lage positie in te nemen voor alle dimensies tegelijkertijd en, bijgevolg, hoe minder mensen lijden aan opgestapelde achterstand in een lukrake samenleving). In dit geval ziet de opgestapelde achterstandscurve eruit als weergegeven door de gebogen grijze curve in figuur 3 met als legende 'lukrake samenhang'.<sup>8</sup>

We zien dat de (zwarte) opgestapelde achterstandscurve voor België zich dichterbij de gebogen curve van de lukrake samenhang bevindt dan bij de rechte curve van de maximale samenhang. Alle personen aan de onderkant van de inkomensverdeling wonen dus niet allemaal in een slechte woning en ze verkeren ook niet allemaal in een slechte gezondheid. Wanneer we echter kijken naar de maximale positie 33 op de horizontale as, zien we toch dat er ongeveer dubbel zoveel Belgen zijn van wie de maximale positie slechts 33 bedraagt, vergeleken met een situatie met lukrake samenhang (7,22% versus 3,7%, om precies te zijn).

Decancq (2020) bespreekt hoe een intuïtieve index van opgestapelde achterstand opgesteld kan worden die de oppervlakte meet tussen de (zwarte) opgestapelde achterstandscurve en de gebogen curve die een lukrake samenhang weergeeft. Die oppervlakte is lichtgrijs gekleurd in figuur 3. Deze index biedt een multidimensionale uitbreiding van een associatiemaat die de psycholoog Charles Spearman al in 1904 voorstelde (Spearman, 1904). De index bedraagt ongeveer 0,116 voor België in 2016 en ligt iets lager voor Vlaanderen (0,111) dan voor Wallonië en Brussel (0,122). Verder onderzoek zal moeten uitwijzen hoe deze index zich verhoudt tot de index in andere landen en of de index stijgt of daalt door de tijd heen.

**Figuur 3.** De opgestapelde achterstandscurve voor België.



Data: MEqIn.

## 4. Wie lijdt aan opgestapelde achterstand?

In deze paragraaf bekijken we het sociodemografische profiel van de personen die aan opgestapelde achterstand lijden. We doen dat aan de hand van een beschrijvend multivariaat regressiemodel waarbij de maximale positie van elke persoon als verklaarde variabele genomen wordt. Als verklarende variabelen nemen we een aantal observeerbare sociodemografische variabelen zoals geslacht, migratiestatus, leeftijd, relatiestatus, scholing, tewerkstelling en regio. In het model veronderstellen we dat de foutenterm normaal verdeeld is. Die foutenterm omvat alle idiosyncratische en onobserveerbare factoren die mee de maximale positie bepalen.

De eerste kolom van tabel 2 geeft de geschatte coëfficiënten van dit model weer. De coëfficiënten van alle opgenomen sociodemografische variabelen (behalve migratiestatus) zijn afzonderlijk verschillend van 0 met een significantieniveau kleiner dan 1%. In kolom 2, 3 en 4 van tabel 2 wordt dit model vergeleken met drie soortgelijke modellen, die telkens kijken naar de positie in een van de levensdimensies.

**Tabel 2.** Beschrijvende multivariate regressieanalyse.

	Maximale positie	Inkomens- positie	Gezondheids- positie	Kwal. wonen positie
vrouw (ref. cat.: man)	-5,500*** (1,526)	-6,592*** (1,375)	-5,082*** (1,511)	-2,005 (1,499)
migrant (ref. cat.: niet migrant)	-4,152* (2,471)	-8,829*** (2,226)	1,392 (2,447)	-9,268*** (2,427)
leeftijd (in jaren)	-0,127*** (0,048)	-0,030 (0,043)	-0,473*** (0,047)	0,258*** (0,047)
niet in een relatie (ref. cat.: in een relatie)	-6,221*** (1,597)	-11,405*** (1,438)	-3,964** (1,581)	-2,523 (1,568)
laaggeschoold (ref. cat.: niet laaggeschoold)	-11,950*** (1,683)	-15,370*** (1,516)	-7,460*** (1,667)	-6,045*** (1,653)
werkloos (ref. cat.: niet werkloos)	-10,512*** (3,457)	-29,237*** (3,114)	-7,331** (3,423)	-5,103 (3,396)
Vlaming (ref. cat.: Brusselaar of Waal)	6,304*** (1,536)	0,779 (1,384)	0,862 (1,521)	14,055*** (1,509)
constante	61,791*** (2,945)	65,131*** (2,653)	79,733*** (2,916)	33,411*** (2,893)
<i>N</i>	1.400	1.400	1.400	1.400
<i>R</i> <sup>2</sup>	0,114	0,233	0,133	0,114

**Noot:** Standaardfouten tussen haakjes (\* $p < 0,10$ , \*\* $p < 0,05$ , \*\*\* $p < 0,01$ ). Ref.cat = referentiecategorie.

We zien dat de maximale positie van laaggeschoolden gemiddeld ongeveer 12 percentpunten lager ligt dan de niet-laaggeschoolden na controle van het effect van de andere verklarende variabelen (een persoon is laaggeschoold wanneer hij of zij geen diploma van minstens secundair onderwijs heeft). Ook zien we dat de maximale positie van werklozen meer dan 10,5 percentpunten lager ligt dan van niet-werklozen. Aangezien we in de eerste kolom kijken naar de maximale positie over de drie dimensies heen, impliceert die bevinding dat het effect van een lage opleiding of werkloosheid niet beperkt is tot de monetaire sfeer, maar ook een impact heeft op de andere twee dimensies van het leven.

Verder toont de eerste kolom van tabel 2 nog een aantal andere opmerkelijke bevindingen. De maximale positie van vrouwen ligt gemiddeld 5,5 percentpunten lager dan die van mannen. Ook mensen die niet in een relatie verkeren, vertonen een maximale positie die 6,2 percentpunten lager ligt dan personen die aangeven in een relatie te verkeren. De maximale positie van Vlamingen ligt gemiddeld dan weer 6,3 percentpunten hoger dan die van Walen en Brusselaars. We merken ook een mild effect van leeftijd op de maximale positie in tabel 2. Elk levensjaar daalt de maximale positie met iets meer dan 0,12 percentpunten. Belgen met een (eerste generatie) migratiestatus hebben een lagere maximale positie van 4,2 percentpunten, maar dat effect is enkel statistisch verschillend van 0 op het 10%-significantieniveau. Alles samen beschouwd, bevindt een

Waalse vrouw, zonder relatie, zonder werk en zonder diploma secundair onderwijs zich in een bijzonder precare toestand: gemiddeld gezien ligt haar maximale positie maar liefst 40 percentpunten lager dan een werkende, Vlaamse man met een relatie en op zijn minst een diploma van secundair onderwijs.

Tabel 2 laat ook toe om het sociodemografische profiel van personen met een lage maximale positie te vergelijken met het profiel van personen met lage positie voor de aparte dimensies (in kolom 2, 3 en 4). Door de kolommen onderling te vergelijken, merken we dat het profiel van personen met lage positie verschilt van dimensie tot dimensie. Gemiddeld, en na controle voor de andere verklarende variabelen, bekleden vrouwen een lagere positie in de inkomens- en gezondheidsverdeling, maar niet in de verdeling van kwaliteit van wonen. Ook al zien we geen significant verschil in de positie van Belgen met een migratieachtergrond in de gezondheidsdimensie, er is een duidelijk verschil in de inkomensdimensie en de dimensie kwaliteit van wonen van bijna 10 percentpunten. Er is een (logisch) negatief effect van leeftijd op de positie in de gezondheidsdimensie en een positief effect op kwaliteit van wonen. Alleenstaande Belgen die niet in een relatie verkeren, hebben niet enkel een lagere positie in de inkomensdimensie, maar ook in de gezondheidsdimensie. Het effect van scholing en vooral van werkloosheid laat zich vooral voelen in de inkomensdimensie, maar opnieuw merken we ook een significant effect op de positie in de gezondheidsdimensie. Ten slotte merken we dat het regionale effect zich vooral laat voelen in de kwaliteit van wonen, waar Vlamingen duidelijk hogere posities innemen dan Walen en Brusselaars.

## 5. Hoe kan achterstand zich opstapelen?

Ten slotte gaan we dieper in op de vraag hoe achterstand zich kan opstapelen over de verschillende dimensies heen. In realiteit is er een kluwen van interacties tussen de dimensies onderling en de karakteristieken van de personen. In kolom 2, 3 en 4 van tabel 2 werd de associatie tussen enkele observeerbare sociodemografische karakteristieken en de positie in de drie dimensies besproken. Zonder longitudinale data is het vrijwel onmogelijk om dat kluwen te ontrafelen in causale verbanden. In deze sectie beperken we ons daarom tot het beschrijven van enkele kanalen waarlangs de verschillende dimensies elkaar kunnen beïnvloeden. Die kanalen slaan als het ware gaten in de schotten tussen de levensdimensies uit het ideaalbeeld van een 'complex egalitaire' samenleving volgens Walzer (1983). We focussen daarbij op die kanalen waarvoor informatie beschikbaar is in de MEQIn-dataset.

Figuur 4 beschrijft enkele kanalen waarlangs de verschillende dimensies elkaar kunnen beïnvloeden. De zes panelen van de figuur zijn op dezelfde manier opgebouwd: voor elk deciel van de maximale positie wordt de gemiddelde waarde van één variabele weergegeven. Mensen die lijden aan opgestapelde achterstand staan telkens aan de linkerkant van elk paneel.

In het eerste paneel kijken we naar het percentage van personen dat aangeeft dat ze, vanwege financiële redenen, het afgelopen jaar medische zorgen bij een huisarts of specialist hebben uitgesteld. In de steekproef geeft ongeveer 8% van de Belgen aan dat ze medische zorgen hebben moeten uitstellen. Dat percentage ligt echter veel hoger bij de groep van mensen die lijden aan opgestapelde achterstand. In het eerste deciel volgens de maximale positie, bijvoorbeeld, merken we dat maar liefst 24,4% van de personen gezondheidszorgen heeft moeten uitstellen. Langs dit kanaal kan een lage positie in de inkomensdimensie zich doorzetten in de gezondheidsdimensie of kan een lage positie in de gezondheidsdimensie een grote impact hebben op het resterende gezinsbudget voor bestedingen.

In het tweede paneel kijken we naar het aantal mensen dat aangeeft een hospitalisatieverzekering te hebben. In de MEqIN-dataset geeft iets meer dan drie vierde van de respondenten aan dat ze over een hospitalisatieverzekering beschikken. Ook hier zien we een duidelijke gradiënt met opgestapelde achterstand. Van de personen in het eerste deciel volgens de maximale positie heeft minder dan 60% een hospitalisatieverzekering.

Voor het derde paneel kijken we naar de 690 personen in de steekproef die werken. Bijna 90% van de werkende respondenten in het eerste deciel gaat eerder akkoord, akkoord, of helemaal akkoord met de stelling dat ze werken in gevaarlijke of onveilige omstandigheden. We zien dat dit percentage scherp afneemt in de hogere decielen van de maximale positie. Dit is een kanaal waarlangs het verwerven van een hogere positie in de inkomensdimensie kan samenhangen met een lagere kans op een lage positie in de gezondheidsdimensie.

We merken in het vierde paneel dat een slechte gezondheid of invaliditeit veel vaker wordt aangehaald door mensen die lijden aan opgestapelde achterstand als reden waarom ze niet kunnen werken. Waar bijna 30% van de respondenten dat antwoord gaf in het eerste deciel volgens de maximale positie, geeft bijna niemand het in de bovenste helft van de verdeling. Zo kan een slechte gezondheid leiden tot een lagere inkomenspositie.

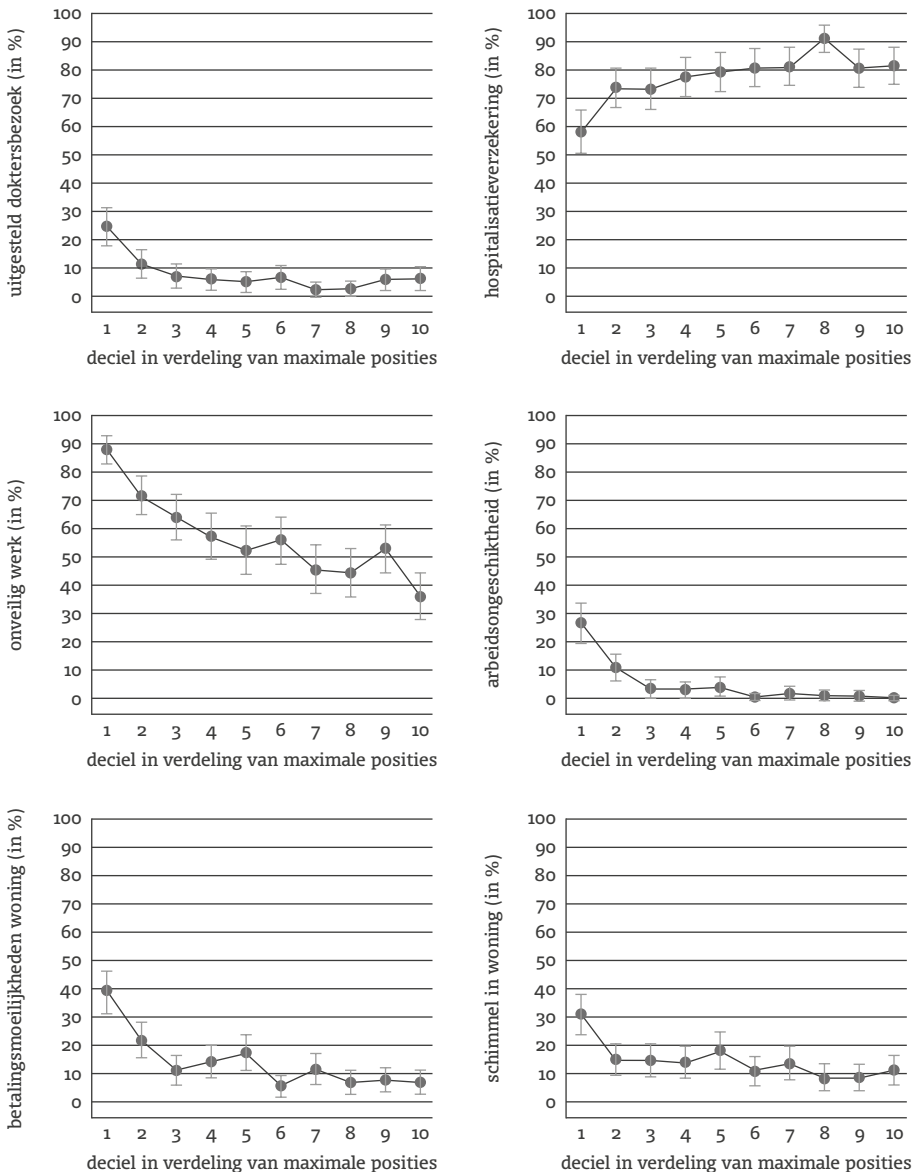
In de onderste twee panelen kijken we naar de samenhang tussen de kwaliteit van wonen en de andere twee dimensies. In het vijfde paneel zien we dat ongeveer 40% van de respondenten in het eerste deciel aangeeft te kampen hebben gehad met betalingsmoeilijkheden voor huur of een hypothecair krediet in het afgelopen jaar. Dat cijfer ligt veel lager in de hogere decielen van de verdeling van de maximale positie.

De kwaliteit van de woning kan ook een impact hebben op de positie in de gezondheidsverdeling. Bijna een derde van de respondenten in het eerste deciel gaat eerder akkoord, akkoord, of helemaal akkoord met de stelling dat hun woning een vochtige of beschimmelde muur of vloer heeft. Dat percentage verlaagt opnieuw sterk hogerop in de verdeling van de maximale positie.

Het samenspel van deze (en vele andere) kanalen die de levensdimensies onderling verbinden, kan leiden tot een vicieuze cirkel die mensen steeds verder naar beneden duwt in de verschillende levensdimensies. Een lage positie in één dimensie kan leiden tot een lage

positie in andere dimensies of die positie verder verzwaren. Zo kan, bijvoorbeeld, een onverwachte negatieve inkomensschok leiden tot betalingsmoeilijkheden voor de woning, met eventueel een verhuis naar een minder kwaliteitsvolle woning tot gevolg. Dat kan op zijn beurt leiden tot gezondheidsproblemen met een verdere negatieve impact op de inkomenspositie, waardoor medische zorgen uitgesteld worden, enzovoort. Voor mensen die gevangen zitten in een dergelijke vicieuze cirkel komt slecht nieuws niet alleen.

**Figuur 4.** Enkele kanalen waarlangs achterstand zich kan opstapelen.



## 6. Conclusie

We zeggen dat mensen aan opgestapelde achterstand lijden wanneer ze tegelijkertijd een lage positie innemen in verschillende levensdimensies zoals inkomen, gezondheid en kwaliteit van wonen. Dit hoofdstuk biedt een eerste gedetailleerde analyse van het fenomeen ‘opgestapelde achterstand’ voor België. Daarbij werd gebruik gemaakt van het instrumentarium dat recent werd voorgesteld door Decanq (2020) en de MEQIN-dataset voor 2016. Ook al bestaan er gespecialiseerde datasets die de betrokken dimensies op gedetailleerde wijze in kaart brengen voor België, voor een analyse van opgestapelde achterstand hebben we nood aan een brede dataset die informatie bevat over alle betrokken dimensies voor dezelfde respondenten. Op dit moment is de MEQIN-dataset een van de weinige datasets die een dergelijke brede multidimensionale analyse van welzijn toelaten voor een lukrake steekproef van Belgen.

Aan de hand van de opgestapelde achterstandscurve zagen we dat de beschouwde levensdimensies vooral onderaan in de verdeling een zorgwekkende samenhang vertonen. We vonden dat er dubbel zoveel personen tot het laagste derde in de drie beschouwde dimensies behoren, in vergelijking tot wat we zouden verwachten in een ‘complex egalitaire’ maatschappij waarbij er geen systematische samenhang bestaat tussen de dimensies. Verder toonde de beschrijvende multivariate regressieanalyse aan dat vooral Waalse vrouwen zonder relatie, zonder werk en zonder diploma van secundair onderwijs zich in de precare toestand van opgestapelde achterstand bevinden. Ten slotte gingen we dieper in op enkele kanalen waarlangs achterstand zich kan opstapelen over de dimensies heen. We merkten dat betalingsmoeilijkheden voor medische zorgen en huisvesting, onveilig werk en een slechte kwaliteit van de woning vaker voorkomen bij mensen die lijden aan opgestapelde achterstand. Hierbij dreigt een vicieuze cirkel waarin een lage positie in één dimensie zich kan doorzetten naar andere dimensies en zo kan leiden tot opgestapelde achterstand.

Deze, en andere, inzichten kunnen per definitie nooit verworven worden door te kijken naar één levensdimensie in isolatie van de andere (zoals gebruikelijk is wanneer een dashboard van beleidsindicatoren gebruikt wordt). Ik wil hier dan ook een lans breken voor het verzamelen van (longitudinale) multidimensionale data en het hanteren van een ‘interdimensionale’ blik op armoede- en welzijnsbeleid. Een exclusieve focus op één dimensie heeft zijn nut, maar moet aangevuld worden met een analyse van de samenhang tussen de dimensies. Alleen zo kunnen we de vicieuze cirkel van opgestapelde achterstand vroeg opsporen en doorbreken.



## Noten

1. Ik dank de redactie, twee anonieme reviewers en Annemie Nys voor commentaar en suggesties. Deze bijdrage maakt gebruik van de MEQIN-dataset. Die data werden verzameld door een team van onderzoekers van de Université catholique de Louvain, de KU Leuven, de Université libre de Bruxelles en de Universiteit Antwerpen. De verzameling van de MEQIN-data werd mogelijk gemaakt door de financiële steun van het Federaal Wetenschapsbeleid (BELSPO) via overeenkomst BR/121/A5/MEQIN. Voorts dank ik ook het FWO/FNRS via het EOS project 30544469.
2. Decancq en Lugo (2013) geven een kritisch overzicht over verschillende methoden om de gewichten in een multidimensionale maatstaf vast te prikken. Decancq en Schokkaert (2016) stellen een methode voor waarbij rekening gehouden wordt met de voorkeuren van de betrokken personen over wat ze zelf belangrijk vinden in hun leven.
3. De data zijn beschikbaar voor geïnteresseerde onderzoekers. Meer informatie over de MEQIN-dataset kan gevonden worden op <https://sites.google.com/view/meqin>.
4. Om praktische redenen werden personen ingeschreven in het Wachtregister en personen die jonger zijn dan 60 en in een collectieve institutie wonen niet opgenomen in de steekproef.
5. De uitval is vooral te wijten aan ontbrekende gegevens voor sommige inkomenscomponenten. Allicht is die uitval niet lukraak en is de nodige omzichtigheid geboden bij de interpretatie van de resultaten en hun veralgemening naar de populatie.
6. Om armoederisico (de zogenaamde *At Risk Of Poverty* (AROP)) te meten, is de armoededrempel vastgelegd op 60% van het mediane beschikbare inkomen. Deze armoededrempel ligt op 972 euro in de MEQIN-dataset (zie ook Capéau e.a. 2018, hoofdstuk 5). Het armoederisico voor België in 2016 bedraagt dus ongeveer 15% volgens deze dataset (dit cijfer ligt iets onder het armoederisico voor 2016, berekend op basis van SILC-data).
7. Decancq (2020) verwijst naar deze curve als de Downward Diagonal Dependence curve. In theoretische statistiek staat de curve bekend als de diagonale sectie van de copula functie (zie, bijvoorbeeld, Nelsen, 2006).
8. Bij een negatieve samenhang tussen de dimensies ligt de opgestapelde achterstandscurve onder de gebogen grijze curve met als legende 'lukrake samenhang'. In de literatuur over *fair allocations* wordt een perfect negatieve samenhang verdedigd als ideaal volgens het 'no dominance' equity criterium (zie ook Decancq, 2014).

## Bibliografie

- Alkire, S. & Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 476-487.
- Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E., & Nolan, B. (2002). *Social indicators: The EU and social exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Capéau, B., Cherchye, L., Decancq, K., Decoster, A., Rock, B.D., Maniquet, F., Nys, A., Périlleux, G., Ramaekers, E., Rongé, Z., Schokkaert, E., & Vermeulen, F. (2018). *Wat heet dan gelukkig zijn? Geluk, welvaart en welzijn van de Belgen*. Antwerpen: Garant.
- Decancq, K. (2014). Copula-based measurement of dependence between dimensions of well-being. *Oxford Economic Papers*, 66(3), 681-701.
- Decancq, K. (2020). Measuring cumulative deprivation and affluence based on the diagonal dependence diagram. *Metron*, 78(2), 103-11.
- Decancq, K. & Lugo, M.A. (2013). Weights in multidimensional indices of well-being: An overview. *Econometric Reviews*, 32(1), 7-34.
- Decancq, K. & Schokkaert, E. (2016). Beyond GDP: Using equivalent incomes to measure well-being in Europe. *Social Indicators Research*, 126(1), 21-55.

- Decancq, K., Nys, A., & Rongé, Z. (2020). *Growing up in a poor household in Belgium: A multidimensional perspective*. Mimeo.
- Ferreira, F.H.G. & Lugo, M.A. (2013). Multidimensional poverty analysis: Looking for a middle ground. *The World Bank Research Observer*, 28(2), 220-235.
- Miller, D. (1995). Complex equality. In: D. Miller & M. Walzer (eds.), *Pluralism, Justice and Equality* (pp. 197-225). Oxford: Oxford University Press.
- Nelsen, R.B. (2006). *Introduction to Copulas*. New York: Springer Verlag.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A.K. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Sen, A.K. (2009). *The Idea of Justice*. London: Allen-Lane.
- Spearman, C. (1904). Reprinted: The proof and measurement of association between two things (2010). *International Journal of Epidemiology*, 39(5), 1137-1150.
- Stiglitz, J.E., Sen, A.K., & Fitoussi, J-P. (2009). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Walzer, M. (1983). *Spheres of justice: A defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books.

# De rol van het EU-recht in de strijd tegen armoede: op weg naar een betere Europese sociale bescherming?

Ane Aranguiz en Herwig Verschueren

## 1. Inleiding

De vernietigende impact van de coronacrisis heeft heel vlug en nogmaals de onvolkomenheden in de sociale bescherming blootgelegd (Adams-Prassl, Boneva, Golin, & Rauh, 2020; Marchal & Marx, 2020). Het inkomensverlies en het gebrek aan voldoende adequate vangnetten gecombineerd met de toename van kosten heeft ondertussen heel wat Europese burgers in de armoede geduwd, al dan niet blijvend. Daardoor komen de recent genomen stappen naar een socialer Europa, onder meer door de goedkeuring van de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR), onder druk. Op een moment dat werk, inkomen en levensstandaard bedreigd worden, is het meer dan ooit nodig om doortastende initiatieven te ontwikkelen, zowel op nationaal als op Europees vlak. In dit hoofdstuk gaan we in het bijzonder in op de vraag hoe het EU-recht kan bijdragen tot het garanderen van een waardige levensstandaard en zo indirect tot de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

We zullen eerst het juridische kader en de achtergrond schetsen van de doelstelling om binnen de EU armoede en sociale uitsluiting te bestrijden (sectie 2). Sectie 3 gaat dieper in op een aantal juridische instrumenten met betrekking tot het vrije verkeer van personen die indirect bijdragen tot het realiseren van die doelstelling. Sectie 4 bestudeert drie voorstellen van juridische instrumenten (minimumloon, minimuminkomen en werkloosheidsherverzekering) die een rol zouden kunnen spelen om die doelstelling te realiseren.

## 2. Juridisch kader

De doelstelling om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden is stevig ingebed in de grondslagen van de EU (Vandenbroucke & Coene, 2018). Dat blijkt onder meer uit

een aantal bepalingen in de verdragen. Zo stelt artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) dat de Unie zich inzet voor duurzame ontwikkeling, op basis van onder meer “een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang”. Die bepaling stelt ook dat de EU sociale uitsluiting en discriminatie bestrijdt. Ze verleent de nodige legitimiteit aan de EU om op dat terrein initiatieven te ontplooien (Sommermann, 2013).

Artikel 3 VEU wordt nog versterkt door een aantal andere verdragsbepalingen, meer bepaald in het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU). Artikel 9 bevat de zogenaamde horizontale sociale clausule die sociale doelstellingen wil ‘mainstreamen’ door het beleid en de werkzaamheden van de EU heen. Volgens die bepaling moet de EU

bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden onder meer rekening houden met de bestrijding van sociale uitsluiting. Artikel 9 VWEU geeft op zich geen bevoegdheid aan de EU om bepaalde maatregelen te nemen, maar zorgt er wel voor dat de EU in al haar beleidsdomeinen sociale doelstellingen moet integreren. In die zin is het een

## **De doelstelling om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden is diep geworteld in de EU. De vraag blijft hoe dit in de praktijk wordt omgezet.**

belangrijk ankerpunt om het juiste evenwicht te zoeken tussen economische en sociale overwegingen (Ferrera, 2012). Zo heeft het Hof van Justitie van de EU erkend dat de Europese wetgever verplicht is om met deze bepaling rekening te houden bij het vaststellen van nieuwe wetgeving.<sup>1</sup>

Verder bevat het VWEU een apart onderdeel over het sociale beleid. Artikel 151 VWEU vult de sociale doelstelling van artikel 9 VWEU aan. Volgens die bepaling stellen de EU en de lidstaten zich tot doel om onder meer sociale uitsluiting te bestrijden. Om de doelstellingen van artikel 151 VWEU te kunnen bereiken, geeft artikel 153 VWEU aan op welke terreinen precies de EU een bevoegdheid heeft om op te treden en op welke manier. Ook wetgevend optreden is mogelijk. We zullen daar in sectie 4 verder op ingaan. Daarnaast zijn er nog andere beleidsdomeinen van de EU die kunnen bijdragen tot het realiseren van deze doelstelling, zoals de rechtsbescherming van binnen de EU migrerende personen (artikel 21, 45 en 48 VWEU; zie verder in sectie 3), het non-discriminatiebeleid (artikel 18 en 19 VWEU), het landbouwbeleid en de herverdeling via de structuurfondsen.

Die bepalingen in de verdragen worden nog aangevuld door het Handvest van de Grondrechten van de EU (HGEU). Daarin wordt onder meer in artikel 34 recht op sociale bijstand en bijstand voor huisvesting erkend als instrument om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden. Deze bepalingen moeten samen met artikel 1 HGEU gelezen worden, waarin staat dat de menselijke waardigheid onschendbaar is en dat die geëerbiedigd en beschermd moet worden.

Hieruit blijkt duidelijk dat de doelstelling om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden diep geworteld is in de EU. De vraag blijft natuurlijk hoe dat in de praktijk wordt omgezet.

Sinds de jaren 70 heeft de EU verschillende strategieën van armoedebestrijding ontwikkeld. De meest bekende zijn de doelstellingen die werden uitgewerkt in de zogenaamde sociale Open Methode van Coördinatie (OMC)<sup>2</sup> en de Europa 2020-strategie<sup>3</sup> (Commissie, 2008; Commissie, 2010). Ondanks hun tekortkomingen (Armstrong, 2010; Copeland & Daly, 2014; Jessoula & Madama, 2018; Pochet, 2010), werden deze instrumenten toch gezien als een betekenisvolle stap voorwaarts in het sociale Europa, vooral dan vanuit het oogpunt van de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede. Ze hebben in het bijzonder bijgedragen tot het verder 'socialiseren' van het macro-economische beleid via het Europees Semester (Zeitlin & Vanhercke, 2018).<sup>4</sup> Toch blijkt dat deze instrumenten er niet echt in geslaagd zijn om de oorspronkelijke doelstellingen te realiseren. Zo was een belangrijke doelstelling van de Europa 2020-strategie om 20 miljoen burgers uit de armoede te halen. Uiteindelijk werd dat doel tegen 2020 voor slechts 3,7 miljoen burgers gerealiseerd (Commission, 2019; Eurostat, 2019).

Daarnaast is er de bijdrage van de financieringsinstrumenten zoals de Europese structuur- en investeringsfondsen (verordening 1303/2013), het Sociaal Investeringsfonds (Commissie, 2013) en het fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD; verordening 223/2014). Recent werden de voorwaarden voor de toekenning van middelen uit dit laatste fonds flexibeler gemaakt om sneller te kunnen reageren op de coronacrisis (via verordening 2020/559 van 23 april 2020). Deze fondsen kunnen een centrale rol vervullen bij de ondersteuning van noodzakelijke structurele veranderingen en in het lenigen van dringende materiële noden (Greiss, Cantillon, Marchal, & Penne, 2019). Maar ze zullen wellicht enkel een aanvullende rol kunnen spelen bij het bestrijden van armoede en het hertekenen van het herverdelingslandschap van de EU. Tevens kunnen we wijzen op het NextGenerationEU instrument en de 'faciliteit voor herstel en veerkracht' die binnen de EU ontwikkeld wordt als antwoord op de coronacrisis en waarbij een bedrag van 672,5 miljard euro aan leningen en subsidies aan de lidstaten beschikbaar zal worden gesteld (Commissie, 2020c).

Ondanks het feit dat deze doelstellingen ingebed zijn in de Europese verdragen, werd het bestrijden van sociale uitsluiting en armoede dus vooral via beleidsinstrumenten gevoerd (zoals de Open Methode van Coördinatie en de Europese fondsen) en niet via juridische instrumenten, waarmee we juridisch afdwingbare normen in richtlijnen of verordeningen bedoelen (Cantillon, Verschuere, & Ploscar, 2012). Toch zou het EU-recht daarbij een belangrijkere rol kunnen spelen. In de volgende twee secties zullen we hier meer in detail op ingaan (voor een uitgebreide analyse van de rol van het EU-recht: zie Aranguiz & Verschuere, 2020). Eerst kijken we naar al bestaande Europese wetgeving. Daarna onderzoeken we een aantal mogelijke nieuwe instrumenten.

### 3. Bestaande instrumenten: het vrije verkeer van personen

Een aantal bestaande Europese juridische instrumenten hebben onrechtstreeks bijgedragen tot de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede. Daarbij gaat het in het bijzonder om juridische instrumenten met betrekking tot de interne en externe migratie, om antidiscriminatiewetgeving (zoals de bepalingen inzake gendergelijkheid en het verbod van discriminatie op grond van ras, geloof, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid) en om Europese wetgeving met betrekking tot de bescherming van werknemers in atypische werkvormen. Deze Europese wetgeving is erop gericht om sociale rechten te garanderen voor personen die zich in een kwetsbare positie bevinden.

Het recht op vrij verkeer van personen binnen de EU gecombineerd met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit is hierbij een belangrijk voorbeeld. Vanwege de beperkte ruimte die ons hier ter beschikking staat, zullen we verder enkel op dit onderdeel van het Unierecht ingaan. Daarbij zullen we aangeven in welke mate dit onderdeel al dan niet bijdraagt tot het voorkomen van sociale uitsluiting of armoede.

Het vrije verkeer van personen valt strikt genomen buiten het sociale beleid, maar onder de bepalingen met betrekking tot het Europese burgerschap en de interne markt. Toch is het recht met betrekking tot het vrije verkeer van personen een belangrijke motor geweest in het bevorderen van de sociale dimensie van de EU. Zo speelt de Europese coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten al decennialang een belangrijke rol in het wegwerken van belemmeringen op dit vrije verkeer. Het doel van die coördinatie is om te verhinderen dat je socialezekerheidsrechten zou verliezen wanneer je gebruik maakt van dit vrije verkeer. Het coördinatiesysteem creëert bruggen tussen de verschillende socialezekerheidsstelsels van de lidstaten. Het garandeert de toegang tot en het behoud van socialezekerheidsrechten van personen die binnen de EU migreren en heeft daardoor een belangrijke invloed op het voorkomen van armoede en sociale uitsluiting die anders het gevolg zou kunnen zijn van migratie.

Op dit moment is dat geregeld door verordening 883/2004 (en de toepassingsverordening 987/2009). Die verordening is van toepassing op zowat alle personen die binnen de EU migreren, ongeacht hun economische status of hun nationaliteit. Ze garandeert dat migrerende personen in beginsel hun socialezekerheidsuitkeringen kunnen behouden wanneer zij in een andere lidstaat gaan wonen en dat zij in die andere lidstaat ook toegang hebben tot uitkeringen of tot de ziekteverzekering. Dat gebeurt via regels met betrekking tot de gelijke behandeling inzake de export van uitkeringen en met betrekking tot de samentelling van tijdvakken van arbeid of verzekering in de verschillende lidstaten om zo recht te kunnen hebben op een uitkering die afhankelijk is van het hebben vervuld van zulke tijdvakken (bv. in de werkloosheidsverzekering).

In beginsel is sociale bijstand van deze coördinatie uitgesloten (artikel 3, vijfde lid verordening 883/2004). Maar deze verordening is wel van toepassing op de zogenaamde bijzondere niet op bijdragebetaling gebaseerde uitkeringen die een aanvulling zijn op andere

socialezekerheidsuitkeringen en zo een minimaal inkomen garanderen. Wat België betreft, gaat het om de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en de Inkomensvervangende Tegemoetkoming voor personen met een handicap (IVT). Op grond van artikel 70, vierde lid verordening 883/2004 hebben migrerende personen recht op die uitkeringen in de lidstaat waar zij wonen, onder dezelfde voorwaarden als de burgers van die lidstaat, ongeacht of ze er economisch actief zijn of geweest zijn. Deze bepaling speelt dus een belangrijke rol in het voorkomen van armoede bij migrerende personen (Verschueren, 2009).

We moeten echter wel wijzen op recente rechtspraak van het Hof van Justitie die het recht op deze uitkeringen afhankelijk heeft gesteld van het hebben van een recht op verblijf in de betrokken lidstaat.<sup>5</sup> Het recht op verblijf van migrerende Unieburgers en hun familieleden is vastgelegd in richtlijn 2004/38. Voor het recht op verblijf van economisch niet-actieve Unieburgers stelt die richtlijn als voorwaarde dat zij over voldoende bestaansmiddelen moeten beschikken om niet ten laste te komen van het socialebijstandstelsel van het gastland. Dat betekent dat een beroep doen op sociale bijstand voor die personen kan betekenen dat zij hun recht op verblijf verliezen en daardoor ook het recht op gelijke behandeling met de burgers van de gastlidstaat voor wat sociale uitkeringen betreft. Dat volgt ook uit de rechtspraak van het Hof van Justitie (Blauberger, Heindlmaier, Kramer, Martinsen, e.a., 2018; Mantu & Minderhoud, 2017; Thym, 2015; O'Brien, 2017; Verschueren, 2016).

Desondanks heeft de Europese socialezekerheidscoördinatie in belangrijke mate bijgedragen tot de sociale doelstelling van het bestrijden van sociale uitsluiting en armoede door de toegang tot en het behoud van sociale uitkeringen voor migrerende personen te garanderen via de regels inzake export van uitkeringen, samentelling van tijdvakken en gelijke behandeling. Wel riskeert een belangrijke groep van kwetsbare personen uitgesloten te blijven van de toegang tot minimumuitkeringen door de koppeling van het recht op sociale uitkeringen in het gastland aan het recht op verblijf (Heindlmaier & Blauberger, 2017). Bovendien leggen deze onderdelen van het Unierecht geen enkele verplichting op aan de lidstaten om bepaalde uitkeringen in het leven te roepen, noch leggen ze enige verplichting op met betrekking tot het niveau ervan en de voorwaarden om er recht op te hebben. Daarom hebben deze instrumenten van het vrije verkeer van personen nog steeds maar een indirecte impact op de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede in het algemeen.

We zullen in de volgende paragraaf verder ingaan op recent geformuleerde voorstellen voor Europese juridische instrumenten die daar wel een directere invloed op zouden kunnen hebben.

## 4. Nieuwe voorstellen

Aanhoudende armoedecijfers (Eurostat, 2019), toegenomen *in-work poverty* (Peña-Casas, Ghailani, Spasova, & Vanhercke, 2019) en de teleurstellende resultaten van bepaalde beleidsinitiatieven (Commission, 2019) maken verdere actie noodzakelijk. Bovendien heeft de coronacrisis snel duidelijk gemaakt wat velen al wisten: de welvaartsstaat is

niet in staat om al de sociale noden te vervullen (Eurofound, 2020) en is onvoldoende gewapend tegen een nieuwe economische crisis (Marchal & Marx, 2020).

Vanuit dat perspectief gaat dit deel verder in op drie mogelijke initiatieven tot het creëren van nieuwe juridisch bindende instrumenten die op Europees vlak zouden kunnen worden genomen en die recent op de politieke agenda werden geplaatst. Deze initiatieven hebben betrekking op het garanderen van een bepaald inkomensniveau. Hierbij onderzoeken we eerst over welke bevoegdheden de EU beschikt om zulke initiatieven te nemen.

We zijn er ons evenwel van bewust dat het garanderen van een voldoende inkomen slechts één element is in het voeren van een beleid met betrekking tot het voorkomen van armoede en sociale uitsluiting en dat ook andere beleidsmaatregelen nodig zullen zijn, zoals maatregelen met betrekking tot de toegang tot gezondheidszorg of diensten zoals kinderopvang.

## 4.1 Bevoegdheden van de EU

De EU kan enkel maatregelen nemen voor zover ze daarvoor de bevoegdheid heeft. Met betrekking tot het bestrijden van sociale uitsluiting en armoede bestaan er een aantal beleidsdomeinen. We hebben in de vorige paragraaf al gewezen op het vrije verkeer van personen. Ook de juridische instrumenten met betrekking tot migratie van buiten de EU (Verschuere, 2019) en met betrekking tot het bestrijden van discriminatie (Muir, 2018) kunnen hierbij een rol spelen. In dit deel gaan we evenwel verder in op de typisch sociale bevoegdheden van de EU, zoals die verwoord zijn in artikel 153 VWEU.

Artikel 153 VWEU somt een aantal domeinen op waarin de EU de bevoegdheid heeft om initiatieven te nemen, waaronder ook wetgevende initiatieven, onder bepaalde voorwaarden. Zo is een van die gebieden de ondersteuning van de lidstaten in “de bestrijding van sociale uitsluiting”. Op dit vlak heeft de EU evenwel enkel de bevoegdheid om de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen, zoals bij de sociale OMC. Dat wil dus zeggen dat er hierover geen wetgevende initiatieven kunnen worden ontwikkeld. Andere domeinen die krachtens artikel 153 VWEU onder de bevoegdheid van de EU vallen zijn “de arbeidsvoorwaarden”, “de sociale zekerheid en sociale bescherming van de werknemers” en “de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten”. Op die terreinen kan de EU juridisch bindende instrumenten aannemen, meer bepaald richtlijnen met minimumregels. Die mogen wel geen afbreuk doen aan het recht van de lidstaten om de fundamentele beginselen van hun sociale-zekerheidsstelsel vast te stellen en mogen geen aanmerkelijke gevolgen hebben voor het financiële evenwicht van dat stelsel. Bovendien kunnen ze geen betrekking hebben op beloning, het recht van vereniging, het stakingsrecht of het recht tot uitsluiting. De uitsluiting van het loon uit de bevoegdheden van de EU vormt natuurlijk een belangrijke beperking (zie verder).



Daarnaast moet elk Europees juridisch instrument voldoen aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Het subsidiariteitsbeginsel betekent dat de EU enkel maatregelen kan nemen wanneer de doelstellingen ervan beter op Europees dan op nationaal niveau gerealiseerd kunnen worden. Het proportionaliteitsbeginsel betekent dat inhoud en vorm van het EU-instrument niet verder mogen gaan dan wat noodzakelijk is om de doelstellingen ervan te verwezenlijken.

Dat betekent onder meer dat elke richtlijn die op grond van de bevoegdheden van artikel 153 VWU wordt genomen, voldoende beleidsruimte moet laten aan de lidstaten, rekening houdend met hun sociaal beleid. Daarom zullen de hierna besproken initiatieven telkens kaderrichtlijnen zijn die zulke ruimte laten (Van Lancker, 2010; Van Lancker, Aranguiz, & Verschueren, 2020). Zo zullen de lidstaten hun bevoegdheid behouden om deze kaderrichtlijnen om te zetten op een manier die rekening houdt met nationale prioriteiten en verschillen.

In beginsel beschikt de EU dus over heel wat bevoegdheden om wetgevende initiatieven te nemen die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op de beleidsdoelstelling van het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de Europese instellingen actief zijn of zouden moeten zijn op dat terrein. Het sociale beleid is een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (artikel 4 VWEU). De afbakening van de bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten is onderworpen aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Heel wat lidstaten staan overigens huiverig ten aanzien van Europese wetgevende initiatieven op het sociale terrein en dit om verschillende redenen. Zo willen bepaalde lidstaten uit principe niet dat de EU zich te veel zou inlaten met het sociaal beleid, dat deze lidstaten als hun prerogatief beschouwen. Andere lidstaten zijn dan weer beducht voor normen die hun concurrentiepositie op de interne markt negatief zouden kunnen beïnvloeden omdat Europese harmoniserende wetgeving hen weinig ruimte zou laten op deze interne markt. Het evenwicht tussen EU-optreden en soevereiniteit van de lidstaten, ook op het sociale terrein, ligt politiek erg gevoelig.

We zullen nu verder drie initiatieven bespreken die recent in het kader van de uitwerking van de Pijler van Sociale Rechten op de politieke agenda zijn gekomen en die betrekking hebben op het garanderen van een voldoende inkomen. Deze initiatieven zouden een belangrijke bijdrage van de EU kunnen betekenen in het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting.

In deze analyse zullen we ook aangeven wat volgens ons de belangrijkste elementen van de inhoud van deze initiatieven zouden moeten zijn. In het algemeen kunnen we stellen dat voor wat de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting betreft de genomen juridische instrumenten ervoor zouden moeten zorgen dat de nationale stelsels een voldoende inkomen garanderen. Ze zouden een methode kunnen ontwikkelen die gebaseerd is op de *At Risk Of Poverty* (AROP) drempel of armoederisicodrempel, waarbij een inkomen dat meer is dan 60% van het nationaal beschikbaar mediaan inkomen van een land als voldoende wordt beschouwd om armoede te vermijden. Die methode

wordt overigens door de EU-instellingen al gebruikt en werd bevestigd door het Hof van Justitie<sup>6</sup> en het Europese Comité voor de Sociale Rechten van de Raad van Europa.<sup>7</sup> Maar omdat de AROP-drempel niet in alle lidstaten het niveau bereikt van een aanvaardbare levensstandaard, zou die methode aangevuld moeten worden met die van de referentiebudgetten (Goedemé, Penne, Hufkens, Simonovits, e.a., 2019; Penne, Cornelis, & Storms, 2019).

## 4.2 Een kaderrichtlijn over minimumlonen

In de context van de in-work poverty (armoede bij werkenden) (Eurofound, 2020; Peña-Casas, e.a., 2019) zou het garanderen van een toereikend loon een belangrijk onderdeel moeten zijn in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Dat blijkt ook het standpunt te zijn van de Europese Commissie, die in januari 2020 de eerste consultatiefase heeft gelanceerd over een mogelijk initiatief met betrekking tot minimumlonen (Commission, 2020a, 2020b). Dat voorstel is geïnspireerd op beginsel 6 van de Europese Pijler van Sociale Rechten, dat verwijst, voor wat werknemers en hun gezin betreft, naar het “recht op een billijk loon waarmee zij een fatsoenlijke levensstandaard kunnen genieten”. We zullen hier verder enkel ingaan op de juridische aspecten van dit voorstel en niet op de discussie of het instellen van een minimumloon wel effectief zal kunnen bijdragen tot het voorkomen van armoede. Het instellen van een minimumloon heeft vooral ook een effect op de billijkheid van de vergoeding voor de geleverde arbeid.

De Commissie heeft in haar voorstel gekozen voor artikel 153 VWEU als rechtsbasis, meer bepaald de verwijzing in lid 1, onder b) naar “arbeidsvoorwaarden”. Dat zou het mogelijk maken om een juridisch bindend instrument aan te nemen. De grote uitdaging daarbij is om aan te tonen dat het voorstel te verzoenen is met de uitsluiting van “loon” uit de bevoegdheden van artikel 153 VWEU. Zo heeft het Hof van Justitie daarover gesteld dat de vaststelling van de hoogte van de lonen niet tot de bevoegdheid van de EU

behoort. Maar het Hof van Justitie heeft dat zo geïnterpreteerd dat het regelen van arbeidsvoorwaarden in het algemeen wel elementen met betrekking tot het loon kan bevatten, voor zover het loonniveau zelf niet wordt bepaald (zoals bijvoorbeeld de toepassing van het discriminatieverbod op het loon).<sup>8</sup> Met andere woorden, de uitsluiting van het

### **De Europese wetgever zou de lidstaten kunnen opleggen om een systeem van minimumlonen van een voldoende niveau in te voeren.**

loon uit de bevoegdheden van de EU verhindert de Europese wetgever niet om instrumenten aan te nemen die betrekking hebben op het loon, zonder dat evenwel het loonniveau zelf kan worden bepaald. Zo zou de Europese wetgever de lidstaten kunnen opleggen om effectief een systeem van minimumlonen in te voeren en om ervoor te zorgen dat die lonen een voldoende niveau behalen rekening houdend met de sociale en economische omstandigheden van elke lidstaat. Het zou dus niet gaan om het vaststellen op Europees vlak van een bepaald loonniveau. Overigens belet de invoering van zo'n

verplichting niet dat er grote verschillen zullen blijven bestaan tussen het niveau van de minimumlonen van de lidstaten en dat dit op de interne markt tot concurrentievoorden of zelfs sociale dumping kan leiden. Maar de verplichte invoering van minimumlonen in elke lidstaat kan in ieder geval leiden tot betere lonen in elk van de lidstaten afzonderlijk.

De uitsluiting van loon uit de bevoegdheid van artikel 153 VWEU blijft natuurlijk een struikelblok voor het formuleren van een richtlijn over minimumlonen. Er zou eventueel ook een andere rechtsbasis kunnen worden gebruikt, die minder beperkingen oplegt dan artikel 153 VWEU. Zo zou artikel 175 VWEU gebruikt kunnen worden, dat aan de EU de bevoegdheid geeft om maatregelen te nemen om de economische, sociale en territoriale samenhang van de EU te bevorderen (Aranguiz & Garben, 2019, 2021). Wanneer die rechtsbasis gebruikt zou worden, moet er natuurlijk aangetoond worden dat een richtlijn over minimumlonen noodzakelijk is voor de sociale samenhang binnen de EU.

In een kaderrichtlijn over minimumlonen zou er bepaald kunnen worden dat de minimumlonen minstens 60% van het mediaanloon zouden moeten bedragen (Müller & Schulten, 2020). Die drempel zou gradueel kunnen worden toegepast rekening houdend met de situatie in elke lidstaat, onder meer ook met de referentiebudgetten. Daarbij zou aan de lidstaten ook ruimte kunnen worden gelaten om een lagere drempel in te voeren voor zover die toch een voldoende levensstandaard zou garanderen om een waardig leven te kunnen leiden (Fernandez-Macías & Vacas-Soriano, 2013).<sup>9</sup> Het blijft wel onzeker of het instellen van zo'n drempel nog binnen de Europese bevoegdheid van artikel 153 VWEU zou vallen, dat het bepalen van het loon uitsluit. Artikel 175 VWEU zou dan wellicht een betere rechtsgrondslag bieden.

Naast het garanderen van een voldoende loonniveau zou een kaderrichtlijn ook bepalen moeten bevatten met betrekking tot de precieze definitie van de gebruikte begrippen (zoals wat er onder loon en arbeidsverhouding wordt begrepen), hoe de lidstaten een minimumloon kunnen garanderen (via wetgeving of via collectieve arbeidsovereenkomsten), over de rol van de sociale partners in de omzetting van de richtlijn en over de wijze van aanpassing van de minimumlonen.

### 4.3 Een kaderrichtlijn over minimuminkomen

Het garanderen van een minimuminkomen is cruciaal in de strijd tegen armoede (Marlier & Frazer, 2016; EMIN, 2018). De laatste jaren groeit dan ook de roep om en steun voor een Europese kaderrichtlijn over een minimuminkomen (Dassis, 2018; DGB & NAK, 2019; ETUC, 2016; Social Platform, 2014; Van Lancker, e.a., 2020), ook binnen de EU-instellingen zelf.<sup>10</sup> Zo verwijst beginsel 14 van de Europese Pijler van Sociale Rechten naar het recht op "adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden". Bestaande stelsels van sociale zekerheid en sociale bijstand blijken niet steeds voldoende te zijn (Marlier & Frazer, 2016). De recente COVID-19-crisis heeft de steun voor een dergelijk initiatief nog doen toenemen (El País, 2020<sup>11</sup>; Stirling &

Arnold, 2020; Raad, 2020). De vicepresident van de Europese Centrale Bank heeft recent nog de rol van stelsels van minimuminkomen in het beheren van crisissen benadrukt en in verschillende landen werd de invoering (Spanje) of uitbreiding (Ierland, Duitsland en het VK) van zulke stelsels aangekondigd (El País, 2020; Stirling & Arnold, 2020).

Als rechtsbasis voor zo'n Europees initiatief zou artikel 153, lid 1 onder h) VWEU kunnen dienen, dat verwijst naar de bevoegdheid met betrekking tot "de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten". Die rechtsbasis maakt het mogelijk om juridisch bindende maatregelen te nemen volgens de gewone wetgevende procedure, met name via een gekwalificeerde meerderheid in de Raad van Ministers en een gewone meerderheid in het Europees Parlement. Wel kan een richtlijn die op die basis zou worden aangenomen geen betrekking hebben op werknemers en hun arbeidsvoorwaarden (waaronder het loon). Ze kan evenmin afbreuk doen aan de fundamentele beginselen van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten en mag geen aanzienlijk gevolg hebben voor het financiële evenwicht van die stelsels (zie artikel 153, lid 4 VWEU). Artikel 175 TFEU over de sociale cohesie zou als aanvullende rechtsbasis gebruikt kunnen worden (Van Lancker, e.a., 2020).

Wat de inhoud betreft, zou zo'n kaderrichtlijn over het minimuminkomen op de eerste plaats de verplichting opleggen om een inkomen van minstens 60% van het mediaan inkomen (de AROP-drempel) te garanderen. Voor zover die drempel geen menswaardig leven zou kunnen garanderen, kan er ook verwezen worden naar de referentiebudgetten. Een kaderrichtlijn zou ook bepalingen moeten bevatten die het effectief verkrijgen van een minimuminkomen moeten bewerkstelligen, zoals bepalingen met betrekking tot de informatie over dit recht en met betrekking tot de administratieve procedures die zo eenvoudig mogelijk moeten zijn.

#### **4.4 Een kaderrichtlijn over een Europees herverzekeringssysteem voor werkloosheid**

Recent werd nog een bijkomend instrument op tafel gelegd, meer bepaald een Europees herverzekeringssysteem voor werkloosheid (European Unemployment Reinsurance Scheme, EURS). Zo'n systeem zou erin bestaan dat vanuit een Europees fonds financiële transfers zouden gebeuren naar de lidstaten met het oog op het mee financieren van hun werkloosheidsstelsels. Het zou niet gaan om het uitbetalen van werkloosheidsuitkeringen rechtstreeks aan werklozen. De bedoeling is om hiermee een supranationaal stabiliseringsmechanisme in het leven te roepen. Dit idee heeft de laatste tijd meer en meer steun verworven en de Europese Commissie heeft aangekondigd om tegen het einde van 2020 met een wetgevend voorstel te komen (Commissie, 2020a; verordening 2020/672). In afwachting daarvan heeft de Commissie in het kader van de COVID-19-crisis al een gelijkaardig voorstel gelanceerd, meer bepaald SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), dat tijdelijke leningen voorziet met de bedoeling om de nationale werkloosheidsstelsels, in het bijzonder de tijdelijke werkloosheidsstelsels die de lidstaten hebben opgezet, vanuit de EU financieel te ondersteunen. (Commissie, 2020b). Het gaat om een eerste stap naar een Europees herverzekeringss-

systeem voor werkloosheid (Alcidi & Corti, 2020; Fernandes & Vandenbroucke, 2020; Vandenbroucke, Andor, Beetsma, Burgoon, e.a., 2020), weliswaar tijdelijk en in de vorm van leningen die terugbetaald moeten worden. Maar het geeft in ieder geval de nood en het nut aan van zo'n Europees stabiliseringsmechanisme en het kan een stimulans betekenen om later met een wetgevend initiatief op dit vlak te komen.

Een door de Europese Commissie gefinancierde studie van het Centre for European Policy Studies (CEPS) heeft de haalbaarheid van verschillende vormen van een Europees werkloosheidssysteem onderzocht, gaande van een herverzekeringssysteem tot een Europese werkloosheidsverzekering (Beblabý, Marconi, & Maselli, 2015). Deze studie heeft verschillende varianten onderzocht. Het project heeft de haalbaarheid en toegevoegde waarde van achttien variaties op de EURS bestudeerd. Twee hoofdgroepen van varianten kwamen daarbij aan bod: vier varianten hadden betrekking op een herverzekeringssysteem en veertien betroffen een volwaardig Europees werkloosheidsstelsel. De herverzekeringssystemen voorzien economische steun via bijkomende financiering door de EU voor de nationale stelsels die zich in moeilijkheden bevinden. Bij volwaardige stelsels gaat het om directe en blijvende transfers naar de werklozen die gefinancierd zouden worden via bijdragen te betalen door werknemers en werkgevers.

Een van de besluiten was dat elke variant gepaard moet gaan met een aantal minimumnormen over de werkloosheidsverzekeringen van de lidstaten. We zullen verder in deze bijdrage niet zozeer ingaan op de juridische (rechtsbasis) en politieke mogelijkheden om zo'n herverzekeringssysteem in te voeren en te financieren, maar enkel op de vraag hoe in het kader van het opzetten van zo'n systeem op EU-vlak minimumnormen voor de nationale werkloosheidsstelsels zouden kunnen worden aangenomen.

Het instellen van zulke minimumnormen met betrekking tot de werkloosheidsstelsels zou kunnen gebeuren via een kaderrichtlijn, aangenomen op grond van de bevoegdheid in artikel 153, lid 1 onder c) VWEU dat betrekking heeft op de sociale zekerheid van werknemers. Daarvoor is wel unanimititeit in de Raad van Ministers vereist. Deze richtlijn zou onder meer bepalen onder welke voorwaarden financiële transfers mogelijk zijn van zo'n systeem naar de werkloosheidsstelsels van de lidstaten. Om te vermijden dat lidstaten met hoge werkloosheid al te gemakkelijk gebruik zouden maken van dit systeem (ook wel *moral hazard* genoemd) zullen deze voorwaarden zeker ook betrekking moeten hebben op het invoeren van een actief arbeidsmarktbeleid, waaronder de activering van werklozen. Ook zou zo'n richtlijn bepalingen moeten bevatten over de hoogte en de aard van de uitkeringen zodat er sprake kan zijn van een opwaartse harmonisering van de nationale stelsels (Beblabý & Lenaerts, 2017; Vandenbroucke & Luigjes, 2016). Zo'n Europees systeem zou in ieder geval een belangrijke bijdrage kunnen

**Zo'n Europees systeem zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren in het financieel in stand houden van de nationale werkloosheidsstelsels en in het garanderen van een voldoende niveau van uitkeringen.**

leveren tot het financieel in stand houden van de nationale werkloosheidstelsels en tot het garanderen van een voldoende niveau van de uitkeringen. Op die manier zou het onrechtstreeks ook kunnen helpen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting (Dolls, 2019).

## 5. Conclusie

De huidige sociale bevoegdheden van de EU zijn beperkt. Toch is er voldoende ruimte binnen het bestaande juridische kader om nieuwe rechtsinstrumenten te ontwikkelen die zouden kunnen bijdragen aan de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. We hebben in deze bijdrage drie mogelijke initiatieven besproken. Die initiatieven kunnen een aanvulling zijn op andere initiatieven die recent op Europees vlak werden genomen, zoals de aanbeveling over voldoende sociale bescherming<sup>22</sup> (Aranguiz & Bednarowicz, 2018) of de basisgarantie voor kinderen (*child guarantee*) (Frazer, Guio, & Marlier, 2020).

Weliswaar zouden zulke juridische initiatieven slechts enkele van de elementen zijn in een meer globaal beleid, maar ze bereiden wel het terrein voor van een Europese sociale bescherming. Ze tonen aan dat ook het EU-recht een bijdrage kan leveren aan het Europese beleid met betrekking tot de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Daarnaast zullen deze instrumenten een vertaling zijn van het grondrecht op sociale bescherming zoals vastgelegd in artikel 34 van het EU Handvest van de Grondrechten en meer in het algemeen van het recht op menselijke waardigheid zoals verwoord in artikel 1 van dat handvest. Bovendien zal het juridisch versterken van de sociale dimensie van de Europese integratie een antwoord kunnen bieden op de verwachtingen van burgers ten aanzien van de EU. Dat zal de zichtbaarheid van de EU op terreinen die dicht bij het dagelijkse leven staan vergroten en zo de geloofwaardigheid van het Europese project ten goede komen.

## Noten

1. C-616/17 – *Blaise en anderen*, ECLI:EU:C:2019:800, § 42.
2. De sociale Open Methode van Coördinatie is een vorm van samenwerking tussen de Europese instellingen en de lidstaten om gezamenlijk sociaal beleid te definiëren en te evalueren aan de hand van gemeenschappelijke doelstellingen en indicatoren.
3. De Europa 2020-strategie werd goedgekeurd in 2010 en had als doel om in de daaropvolgende tien jaar een Europese agenda voor groei en tewerkstelling te ontwikkelen. Europa 2020 ging uit van duurzame en inclusieve groei met als doelstelling bij te dragen tot de competitiviteit, productiviteit en een duurzame sociale markteconomie.
4. Het Europees Semester is een beleidskader waarbinnen het budgettaire en economische beleid van de lidstaten wordt gemonitord. Het is een jaarlijkse cyclus van beleidscoördinatie die begint in november, wanneer de Commissie de prioriteiten voor het komende jaar vaststelt (de jaarlijkse groeianalyse). Op basis daarvan keurt de Raad van Ministers in het voorjaar specifieke aanbevelingen voor elke lidstaat goed. Daarmee moeten de lidstaten dan rekening houden bij het opstellen van hun begrotingsplannen in het najaar.

5. Zie onder meer: C-140/12, *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565; C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358; C-308/14, *Commissie v Verenigd Koninkrijk*, ECLI:EU:C:2016:436.
6. C-168/18, *Pensions-Sicherungs-Verein*, ECLI:EU:C:2019:1128, § 44-46.
7. ECSR, *Finish Society for Social Rights v. Finland*, klacht nr. 88/2013, § 111; ECSR, 'Conclusions 2004, Lithuania', p. 373.
8. C-307/05, *Del Cerro Alonso*, ECLI:EU:C:2007:509, § 39-46.
9. Zie hierover: ECSR, "Conclusions XIV-2, Statement of Interpretation on Article 4§ 1' (1998) p. 50-52; ECSR *General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece*, klacht nr. 66/201, § 57.
10. Resolutie van het Europees Parlement van 14 oktober 2017 over beleid ter garantie van een minimuminkomen als instrument om de armoede te bestrijden [2018] PB C 346.
11. *El País* (23/3/2020). 'Luis de Guindos defiende una 'renta mínima de emergencia's de 2020'.
12. Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen [2019] PB C 387.

## Bibliografie

- Adams-Prassl, A., Boneva, T., Golin, M., & Rauh, C. (2020). Inequality in the impact of the coronavirus shock: New survey evidence for the UK. Cambridge-INET Working Paper Series No: 2020/10.
- Alcidi, C. & Corti, F. (2020, April 6). *Will SURE shield EU workers from the corona crisis?* Geraadpleegd via <https://www.ceps.eu/will-sure-shield-eu-workers-from-the-corona-crisis/>
- Aranguiz, A. & Bednarowicz, B. (2018). Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure. *European Labour Law Journal*, 9(4), 329-345.
- Aranguiz, A. & Garben, S. (2019). Confronting the competence conundrum of an EU directive on minimum wages: In search of a legal basis. CEPOB 9.19.
- Aranguiz, A. & Garben, S. (2021). Combating income inequality in the EU: A legal assessment of a potential EU minimum wage directive. *European Law Review*, (forthcoming).
- Aranguiz, A. & Verschuere, H. (eds.) (2020) Discussing strategies for Europe: The potential role of EU law in contributing to the Union's policy objective of fighting poverty and social exclusion. *European Journal of Social Security* (Special Issue forthcoming December 2020).
- Armstrong, K. (2010). *Governing social inclusion: Europeanization through policy coordination*. Oxford: Oxford University Press.
- Beblabý, M. & Lenaerts, K. (2017). Feasibility and added value of a European unemployment benefit scheme: Main findings from a comprehensive research project. CEPS.
- Beblabý, M., Marconi, G., & Maselli, I. (2015). A European unemployment benefits scheme: The rationale and the challenges ahead. CEPS.
- Blauberger, M., Heindlmaier, A., Kramer, D., Martinsen, D.S., Thierry, J., Schenk, A., & Wener, B. (2018). ECJ Judges read the morning papers. Explaining the turnaround of European citizenship jurisprudence. *Journal of European Public Policy*, 25(10), 1422-1441.
- Cantillon, B., Verschuere, H., & Ploscar, P. (2012). *Social inclusion and social protection in the EU: Interactions between law and policy*. Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia.
- Commissie (2008). Een hernieuwde inzet voor een sociaal Europa: versterking van de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale integratie. COM(2008) 418 def.
- Commissie (2010). EUROPA 2020 Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. COM(2010) 2020 def.
- Commissie (2013). Naar sociale investering voor groei en cohesie – inclusief de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds 2014-2020. COM(2013) 83 def.
- Commissie (2020a). Een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities. COM(2020)14 def.

- Commissie (2020b). Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid in noodsituaties te beperken (SURE) naar aanleiding van de uitbraak van COVID-19. COM(2020) 139 def.
- Commissie (2020c). Jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2021. COM(2020) 575 def.
- Commission (2019). Assessment of the Europe 2020 Strategy. Joint Report of the Employment Committee (EMCO) and Social Protection Committee (SPC). Luxembourg: Publication Office of the EU.
- Commission (2020a). First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages. C(2020) 83 final.
- Commission (2020b). Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages. C(2020) 3570 final.
- Copeland, P. & Daly, M. (2014). Poverty and social policy in Europe 2020: Ungovernable and ungoverned. *Policy and Politics*, 42(3), 351-366.
- Dassis, G. (2018). For a European framework directive on a minimum income (own initiative opinion). SOC/584-EESC.
- DGB & NAK (2019). Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung.
- Dolls, M. (2019). *An unemployment re-insurance scheme for the Eurozone? Stabilizing and redistributive effects*. Munich: ifo Institute.
- EMIN (2018). Guaranteed minimum income. Nobody deserves less, everybody benefits. EMIN2 Final Report.
- ETUC (2016). Action programme for welfare and social protection resolution adopted at the Executive Committee Meeting of 15 December 2016.
- Eurofound (2020). *Labour market change: Trends and policy approaches towards flexibilisation, challenges and prospects in the EU series*. Luxembourg: Publication Office of the EU.
- Eurostat (2019). *Europe 2020 indicators – poverty and social exclusion*. Geraadpleegd via [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe\\_2020\\_indicators\\_-\\_poverty\\_and\\_social\\_exclusion](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_poverty_and_social_exclusion)
- Fernandes, S. & Vandenbroucke, F. (2020). SURE un catalyseur bienvenu pour une réassurance chômage Européenne. Europe Sociale et Solidaire Policy Paper No. 251.
- Fernandez-Macías, E. & Vacas-Soriano, C. (2013). A coordinated EU minimum wage policy. Dublin: European foundation for the improvement of living and working conditions.
- Ferrera, M. (2012). Modest beginnings, timid progresses: What's next for social Europe? In B. Cantillon, H. Verschueren, & P. Ploscar, *Social inclusion and social protection in the EU: Interactions between law and policy* (pp. 17-40). Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia.
- Frazer, H., Guio, A., & Marlier, E. (2020). Feasibility study for a child guarantee: Intermediate report. European Commission.
- Goedemé, T., Penne, T., Hufkens T., Simonovits, B., Carillo, E., & e.a. (2019). What does it mean to live on the poverty threshold? In B. Cantillon, T. Goedemé, & J. Hills, *Decent Incomes for all: Improving policies in Europe* (pp. 17-39). Oxford: Oxford University Press.
- Greiss, J., Cantillon, B., Marchal, S., & Penne, T. (2019). Europe as agent that fills the gaps? The case of FEAD. CBS Working Paper 19.03.
- Heindlmaier A. & Blauburger, M. (2017). Enter at your own risk: Free movement of EU citizens in practice. *West European Studies*, 40(6), 1198-1217.
- Jessoula, M. & Madama, I. (2018). *Fighting poverty and social exclusion in the EU: A Chance in Europe 2020*. London-New York: Routledge.
- Mantu, S. & Minderhoud, P. (2017). EU Citizenship and social solidarity. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24(5), 703-720.
- Marchal, S. & Marx, I. (2020, April 21). *Europe's social safety nets were not ready for the corona shock*. Geraadpleegd via <https://www.socialeurope.eu/europes-social-safety-nets-were-not-ready-for-the-corona-shock>



- Marlier, E. & Frazer, H. (2016). Minimum income schemes in Europe: A study of national policies 2015. European Commission.
- Muir, E. (2018). Drawing positive lessons from the presence of 'the social' outside of EU social policy *stricto sensu*. *European Constitutional Law Review*, 14(1), 74-95.
- Müller, T. & Schulten, T. (2020). The European minimum wage on the doorstep. ETUI Policy Brief.
- O'Brien, C. (2017). The ECJ sacrifices EU Citizenship in vain: Commission v. United Kingdom. *Common Market Law Review*, 54(1), 209-243.
- Peña-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S., & Vanhercke, B. (2019). In-work poverty in Europe. A Study of national policies. ESPN.
- Penne, T., Cornelis, I., & Storms, B. (2019). All we need is...reference budgets as an EU Policy indicator to assess the adequacy of minimum income protection. *Social Indicators Research (Online First Articles)*.
- Pochet, P. (2010). What's wrong with EU2020. ETUI Policy Brief.
- Raad (2020). Betere bescherming van het minimuminkomen, ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting tijdens de COVID-19-pandemie er erna. Conclusies van de Raad (9 Oktober 2020). 11721/2/20REV2.
- Social Platform (2014). An EU directive on adequate minimum income. Ensuring adequate minimum income schemes throughout the EU as the basis for high level social protection across the life span.
- Sommermann, K. (2013). Article 3 [The Objectives of the European Union] (ex-Article 2 TEU). In H. Blanke & S. Mangiameli, *The treaty of the European Union (TEU): A commentary* (pp. 157-183). Heidelberg-New York-Dordrecht-London: Springer.
- Stirling, A. & Arnold, S. (2020, March). A minimum income guarantee for the UK. New Economics Foundation.
- Thym, D. (2015). The elusive limits of solidarity, residence rights and social benefits for economically inactive union citizens. *Common Market Law Review*, 52(1), 17-50.
- Van Lancker, A. (2010). Working document on a framework directive on minimum income. EAPN.
- Van Lancker, A., Aranguiz, A., & Verschuere, H. (2020) Expert study on a binding framework on adequate national minimum income schemes: Making the case for a framework directive on minimum income. Commissioned by EAPN.
- Vandenbroucke, F. & Coene, J. (2018). Armoedebedstrijding in een Europese Sociale Unie. In J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen, & A. van Haarlent (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2018* (pp. 75-104). Leuven-Den Haag: Acco.
- Vandenbroucke, F. & Luigjes, C. (2016). Institutional moral hazard in the multi-tiered regulation of unemployment and social assistance. CEPS.
- Vandenbroucke, F., Andor, L., Beetsma, R., Burgoon, B., Fische, G., Kuhn, T., & Nicoli, F. (2020, April 6). *The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance*. Geraadpleegd via <https://voxeu.org/article/european-commission-s-sure-initiative-and-euro-area-unemployment-re-insurance>
- Verschuere, H. (2009). Special non-contributory benefits in regulation 1408/71, regulation 883/2004 and the case law of the ECJ. *European Journal of Social Security*, 11(1-2), 217-234.
- Verschuere, H. (2016 ). Recent case before the Court of Justice of the European Union. Economically inactive migrant union citizens: Only entitled to social benefits if they enjoy a right to reside in the host state. *European Journal of Social Security*, 19(1), 71-82.
- Verschuere, H. (2019). Employment and social security rights of third-country labour migrants under EU law: An incomplete patchwork of legal protection. *European Journal of Migration and Law*, 18(4), 373-408.
- Zeitlin, J. & Vanhercke, B. (2018). Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 146-174.



# Generalistisch en specialistisch sociaal werk: complementair of onverzoenbaar?

Een inzicht uit het MISSION-project

Helene Cappelle, Nele Cox, Ann Decorte en Wim Van Lancker

## 1. Inleiding

Net zoals andere centrumsteden bindt Kortrijk de strijd aan tegen armoede via lokale beleidsplannen en acties (Stad Kortrijk, s.d.). In het Armoedeplan 2014-2019 werden niet minder dan 185 acties en opdrachten opgelijst. Zes jaar later zien we dat 147 ervan geheel of gedeeltelijk werden gerealiseerd. Bestaande praktijken worden gecontinueerd, maar daarnaast wordt er voortdurend gezocht naar innoverende praktijken om de dienst- en hulpverlening te versterken en te verbeteren. Zo werd in 2015 met steun van de Europese Commissie (Europees Fonds voor tewerkstelling en sociale innovatie *EaSI*, 2015) het MISSION-project (MISSION staat voor *Mobile Integrated Social Services Increasing employment Outcomes for people in Need*) op poten gezet in Kortrijk.<sup>1</sup> Voor een periode van drie jaar werd een team *outreachinge casemanagers* in dienst genomen dat als specifieke opdracht kreeg om op een generalistische wijze onderbescherming tegen te gaan bij gezinnen in armoede. Innovatief in dit project was niet zozeer de methodiek van het *outreachinge casemanagement*, maar wel het tweeledige onderzoeksluik dat van bij de start eraan gekoppeld werd.

Tijdens het MISSION-experiment was er in Vlaanderen al aandacht voor onderzoek naar een generalistische aanpak binnen de hulpverlening, zoals het rapport over de werking van het gezinsondersteuningsteam in Mechelen (Storms, 2019), het rapport over Geïntegreerd Breed Onthaal (Boost, Elloukmani, Hermans, & Raeymaeckers, 2018) en het rapport over een generalistische reflex bij jobcoaches (Dingenen, Raeymaeckers, & Van Cauwenbergh, 2018). Met het MISSION-experiment werd een generalistische praktijk voor het eerst in Vlaanderen in een experimenteel kader uitgevoerd. Naast het ontwikkelen van de interventie bestond het project uit twee onderzoeksluiken: (1) de effecten van *outreaching casemanagement* op het gebruik van lokale dienstverlening, het opnemen van financiële steun en de levensomstandigheden van kwetsbare gezinnen met jonge kinderen aan een wetenschappelijke toets onderwerpen, en (2) de dagelijkse praktijken en mechanismen van het *outreachinge casemanagement* in kaart brengen om de impact ervan op de cliënt, het hulpverleningslandschap en het beleid beter te be-

grijpen. Dit onderzoek was een samenwerkingsverband tussen het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) Kortrijk, Kind en Gezin, de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), Universiteit Antwerpen en de hogescholen VIVES en HOWEST.

Het handelingsonderzoek waarbij het outreachende casemanagement zelf het onderwerp van onderzoek was, gaf een uniek inzicht in de dynamieken die ontstonden tussen het team van outreachende casemanagers en de specialistisch georganiseerde sociale dienst binnen het OCMW van Kortrijk. Zijn generalistisch en specialistisch sociaal werk binnen één organisatie onverzoenbaar of kunnen ze complementair zijn in functie van het realiseren van rechten voor de cliënt?

Dit hoofdstuk speelt in op het al lang lopende debat over generalistische en specialistische hulpverlening binnen het sociaal werk. Eerst wordt een korte schets gemaakt van de huidige aandacht voor generalistisch werken en hoe de MISSION-interventie daarop inspeelt. Vervolgens kaderen we kort de onderzoeksopzet om ten slotte dieper in te gaan op het thema van dit hoofdstuk, met name de organisatorische (meso) en interpersoonlijke (micro) dynamieken die het introduceren van de generalistische dienst binnen een specialistisch kader met zich meebrachten in deze context.

## 2. Van specialistisch naar generalistisch werken

Het is al vaak beschreven dat mensen in armoede te kampen hebben met een kluit van problemen op verschillende levensdomeinen (De Boyser, De Wilde, & Dierckx, 2009). Naast financiële problemen zijn er mogelijk andere problemen op het vlak van tewerkstelling, huisvesting, gezondheid, relaties, onderwijs of maatschappelijke participatie. De complexiteit van de noden heeft in de loop van de tijd de hulpverlening gestuurd naar een specialisatie per thema: van budgetbegeleiding tot sociale huisvesting, migratie en integratie, dakloosheid of activering. Om het kluit van problemen waarmee mensen in armoede geconfronteerd worden te ontwarren, zijn bijgevolg meerdere hulpverleners en diensten nodig – elk gespecialiseerd in een stukje van dit kluit (Blom, 2004; Van Riet & Wouters, 1996; Vandenbempt, 2001).

Dat gespecialiseerde aanbod vergroot echter de kans op een gebrekkige samenhang tussen de diensten als nefast neveneffect. Dat zorgt ervoor dat cliënten vaak hun verhaal opnieuw moeten doen, van het kastje naar de muur gestuurd worden of het gevoel hebben geen aansluiting te vinden bij het bestaande aanbod (Boost, e.a., 2018). Bovendien weten zowel cliënten als diensten door de versnippering niet altijd welk aanbod er is en tot wie ze zich moeten richten met de hulpvraag. Ten slotte zorgen structuren op hoger niveau dat bepaalde rechten niet opgenomen kunnen worden. Dat heeft vaak tot resultaat dat niet alle sociale rechten gerealiseerd worden en cliënten in een situatie van onderbescherming terechtkomen (Eeman, Steenssens, & Van Regenmortel, 2013; Van

Hootegem & De Boe, 2017). Onderbescherming is een van de grote uitdagingen waarmee het sociaal werk vandaag geconfronteerd wordt (Sterk Sociaal Werk, 2020).

Als antwoord op die uitdagingen wint het generalistische perspectief opnieuw terrein en dit zowel in het beleid, in de praktijk als in onderzoek (Vandekinderen, Roose, Raeymaeckers, & Hermans, 2018; Raeymaeckers, Dingenen, & Van Cauwenbergh, 2016). Een generalist kan onderbescherming tegengaan door mensen in armoede te ondersteunen op meerdere fronten, te handelen als brugfiguur tussen de cliënt en hulpverleningsorganisaties en door de signaalfunctie op te nemen naar het beleid toe (Tirions, Raeymaeckers, Gibens, Boxstaens, e.a, 2019).

### **Een generalist kan onderbescherming tegengaan door mensen in armoede te ondersteunen op meerdere fronten.**

Een van de actuele beleidskeuzes om het generalistisch werken te faciliteren, was het opnemen van het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO) binnen het Decreet Lokaal Sociaal Beleid (2018). Daarin werden enkele handelingsprincipes beschreven om onderbescherming tegen te gaan waaronder “generalistisch werken met specialisaties binnen handbereik” (Art. 11, § 1) Dit was een gelijkaardige situatie voor de outreachende casemanagers binnen het MISSION-project. Ze werkten generalistisch en hadden als medewerkers van het OCMW specialisaties binnen handbereik in dezelfde organisatie.

## **3. Outreachend casemanagement in Kortrijk als antwoord om onderbescherming tegen te gaan**

De sociale dienst van de stad Kortrijk is opgedeeld in gespecialiseerde teams, waaronder een team energie, algemeen maatschappelijk werk, budget- en schuldhulpverlening, activering, enzovoort. In het MISSION-project werd een nieuwe methode ontwikkeld die de traditionele individuele hulpverlening in Kortrijk omkeert, met name outreachend casemanagement, waarvan dit de belangrijkste accenten zijn: integraal, vraaggericht, aan huis, proactief en gecoördineerd. Vijf outreachende casemanagers werden aangeworven en kregen de opdracht om de verschillende problemen van gezinnen met jonge kinderen intensief en tegelijkertijd aan te pakken. Zij zochten de kwetsbare gezinnen thuis op, waarbij de nadruk zowel op relatieopbouw als op taakgericht werken lag. Er werd de tijd genomen om de mensen en hun omgeving te leren kennen en de aanwezige vragen te ontrafelen, die vormden steeds het vertrekpunt van de begeleiding. De outreachende casemanagers zorgden er vervolgens samen met de cliënt voor dat alle van toepassing zijnde rechten, maatregelen en diensten binnengebracht werden. Daarbij namen de outreachende casemanagers de rol van ‘belangenbehartiger’ aan, ze bemiddelden, stemden af en onderhandelden namens de gezinnen met en tussen verschillende diensten op verschillende levensdomeinen. Ze werden een centraal aanspreekpunt

voor zowel de gezinnen als de organisaties in Kortrijk. Bovendien werd ook verwacht dat ze een politiserende functie opnamen. Daarvoor werden ze ondersteund door een – in de schoot van MISSION opgericht – regionaal platform MDMA (MultiDisciplinair Multi-Actoren netwerk), waar beleidsactoren van de hulp- en dienstverleningsorganisaties in de regio Kortrijk de signalen van de outreachende casemanagers ter harte namen en samen naar oplossingen zochten.

De functie van een outreachende casemanager in MISSION lijkt op het eerste gezicht op een buddy, brugfiguur of straathoekwerker, maar er waren enkele wezenlijke verschillen. Waar een buddy doorgaans vanuit een niet-professionele rol werkt, kregen de outreachende casemanagers het mandaat om een doelgerichte, intensieve samenwerking aan te gaan als professional met de cliënt. Waar een brugfiguur en straathoekwerker meestal vindplaatsgericht te werk gaan, kregen de outreachende casemanagers dossiers toegewezen. Hun opdracht was per definitie tijdelijk. Na zes tot acht maanden was het de bedoeling dat er voldoende rechten verwezenlijkt of geïnitieerd waren en dat ze zich konden terugtrekken door eventueel verdere ondersteuning van het gezin bij andere diensten te leggen.

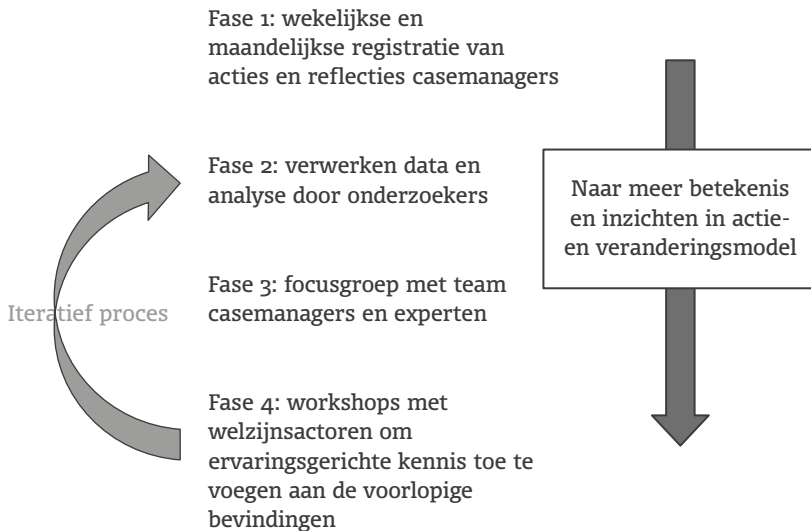
## 4. Het MISSION-onderzoeksluik: opzet en resultaten

De effecten van bovenstaande praktijk werden onderzocht via een RCT-onderzoek (Randomized Controlled Trial) waarbij de effecten na zes maanden en twaalf maanden vergeleken werden bij gezinnen met een boreling die de outreachende en generalistische dienstverlening kregen versus gezinnen met een boreling die de bestaande dienstverlening genoten. Daarvoor bevroegen de onderzoekers alle gezinnen (zowel in de interventie- als in de controlegroep) voor de interventie van start ging en opnieuw na zes maanden. Bovendien werden de registratiegegevens van de VDAB en het OCMW gekoppeld aan de bevragingen, om er zeker van te zijn dat we over objectieve gegevens beschikten van het gebruik van de dienstverlening en financiële steun.

Om de methode van outreachend casemanagement zelf onder de loep te nemen, creëerden we een setting geïnspireerd op de techniek van het 'actieonderzoek'. De dagelijkse praktijk van de outreachende casemanagers diende daarbij als bron van informatie om de effecten van de interventie te verklaren. We ontwikkelden een *mixed method approach* waarbij de outreachende casemanagers hun acties registreerden in logboeken, gecombineerd met focusgroepen die elke zes weken werden georganiseerd. De inzichten uit die focusgroepen werden teruggekoppeld naar de dagelijkse praktijk in een iteratief proces (zie figuur 1). Aan de hand daarvan kregen de onderzoekers een uniek zicht op het dagelijkse handelen van de casemanagers en kregen gemeten effecten betekenis.

Voor gedetailleerde informatie over de opzet van het onderzoek verwijzen we naar het uitgebreide onderzoeksrapport (Van Lancker, Cappelle, Cox, Decorte, e.a., 2020).

**Figuur 1.** Iteratief proces om de methode van outreachend casemanagement te ontwikkelen.



Het onderzoek bracht een aantal interessante inzichten aan het licht. Ten eerste werd bevestigd dat veel gezinnen problemen ondervinden en vragen hebben die op het lokale niveau kunnen worden verlicht, maar dat ze hun weg niet altijd vinden naar de juiste hulp. Outreachend casemanagement blijkt hier effectief: casemanagers hielpen gezinnen mee te navigeren in het kluwen van lokale hulpverlening en kwamen op voor de belangen van de gezinnen. Na zes maanden verdubbelde het aandeel van de gezinnen die een beroep konden doen op aanvullende financiële steun. Dit is financiële steun van het OCMW om eenmalige directe kosten, zoals medische kosten of een huurwaarborg, op te vangen of om structurele kosten, zoals kinderopvang, te verlichten. Veel van de noden van de gezinnen kunnen echter niet zomaar op het lokale niveau worden opgelost of zijn gebonden aan duidelijk omliggende wetgeving. Wie geen recht heeft op een leefloon krijgt er geen, en daar zal een lokale aanpak weinig aan veranderen. Als er lange wachtlijsten zijn in de sociale huisvesting, dan kan een outreachende casemanager op een effectieve manier de gezinnen naar de juiste organisaties helpen om zich in te schrijven of een aanvraag te doen, maar voor wie daarna jaren op een wachtlijst moet staan, is er uiteraard niets opgelost. Daarnaast bleek dat de outreachende casemanagers heel wat verborgen drempels in de hulpverlening zichtbaar konden maken. Door vanuit het standpunt van de gezinnen met

**Na zes maanden verdubbelde het aandeel van de gezinnen die een beroep konden doen op aanvullende financiële steun.**

een professionele bril de lokale organisaties en dienstverleners te benaderen, werd meermaals duidelijk waar de structurele problemen optreden. Deze werden vervolgens aangepakt op hoger niveau in het MDMA. De hierin betrokken vertegenwoordigers van lokale organisaties pikten de signalen van de casemanagers mee op en pasten op basis daarvan hun werking aan.

Een concreet voorbeeld is voedselhulp. Er zijn in Kortrijk drie voedselverdeelpunten, elk met een zeer groot bereik, maar ook met eigen voorwaarden, afspraken en termijnen voor het bedelen van voedselpakketten. Onder impuls van de signalen van MISSION zijn hierrond structurele afspraken gemaakt samen met de verdeelpunten en doorverwijzers (Uit: inventarisatie MDMA-afspraken).

Voor meer informatie over de resultaten verwijzen we opnieuw naar het uitgebreide onderzoeksrapport (Van Lancker, e.a., 2020).

## **5. Dynamieken tussen generalistische casemanagers en gespecialiseerde hulpverleners**

Hoewel MISSION als experiment mooie resultaten toont op het vlak van flankerend lokaal beleid en op die manier bijdraagt aan het onderbouwen van de werking van generalistische hulpverlening, mag niet onderschat worden dat het implementeren van een innovatieve, generalistische werkvorm nieuwe uitdagingen met zich meebrengt. Via het handelingsonderzoek kregen de onderzoekers een uniek zicht op de dynamieken die speelden en de interventie mee vorm gaven. De ervaringen binnen het MISSION-project leveren heel wat stof tot nadenken over de samenwerking tussen de outreachende casemanagers en andere, gespecialiseerde welzijnswerkers, in het bijzonder de sociale dienst van het eigen OCMW. Welke dynamieken bracht het MISSION-experiment met zich mee, wat waren daar de gevolgen van voor goede hulpverlening en welke lessen kunnen we daaruit trekken voor de toekomst?

### **5.1 Interpersoonlijke samenwerking tussen welzijnswerkers**

In de literatuur gaat veel aandacht naar samenwerking op mesoniveau, zijnde de samenwerking tussen specialistische en generalistische organisaties als antwoord op de aanwezige versnippering in de sector (Raeymaeckers, 2016; Dingenen, e.a., 2018; Blom, 2004; Ellem, Wilson, & Chui, 2012; Kuosmanen & Starke, 2013; Boost, e.a., 2018). Samen kunnen organisaties een antwoord bieden op de diverse noden van kwetsbare doelgroepen (Raeymaeckers, 2016). Hermans (2014) verwijst naar het belang van samenwer-



kingsverbanden op organisatieniveau om de effectiviteit van sociaal werk te verhogen. In het MISSION-onderzoek stellen we vast dat de individuele relaties tussen hulpverleners op microniveau minstens even belangrijk zijn om rechten te kunnen opnemen. Er wordt rechtstreeks bemiddeld voor de cliënten ten aanzien van de andere betrokken hulpverleners.

Een factor die bijdraagt tot een goede samenwerking tussen hulpverleners van verschillende diensten is elkaar leren kennen (Vermeiren, Van Haute, Jacquet, Noël, e.a., 2018). In MISSION werd expliciet ingezet op het creëren van netwerken door de outreachende casemanagers een observatiestage te laten doorlopen bij verschillende organisaties in de welzijnssector, waaronder het onthaal en de sociale dienst van het OCMW, het CAW (Centrum Algemeen Welzijnswerk) en de VDAB. Gedurende die inlooperperiode van twee maanden leerden ze niet enkel de werking van de instellingen op zich kennen, maar ook de geldende procedures (bijvoorbeeld welke papieren nodig zijn, welke voorwaarden gelden, ...) en de hulpverleners met wie ze zouden samenwerken. De outreachende casemanagers wisten zo sneller bij wie ze terecht konden voor specifieke vragen, waar ze advies konden inwinnen, welke diensten door welke organisatie worden aangeboden en hoe procedures verlopen. Ook kregen ze meer inzicht in de informelere afspraken die buiten een strak procedureel kader vallen, zoals de team- of organisatiecultuur, toepassing van reglementering, ...

## 5.2 De combinatie van generalistisch en specialistisch werk binnen één organisatie

Waar in de literatuur binnen de welzijnssector al heel wat geschreven is over de meerwaarde van samenwerking tussen specialistische en generalistische organisaties (Raeymaeckers, 2016; Dingenen, e.a., 2018; Blom, 2004; Ellem, e.a., 2012; Kuosmanen & Starke, 2013; Boost, e.a., 2018), is er weinig materiaal voorhanden wanneer het gaat over de organisatie van en wisselwerking tussen specialistische en generalistische hulpverlening binnen één enkele welzijnsorganisatie.

De outreachende casemanagers hadden zelf geen toekenningsrecht voor de beschikbare voordelen of uitkeringen, waardoor samenwerking met anderen onontbeerlijk was om de cliënt aan zijn rechten te helpen. Het OCMW effectueert heel wat sociale grondrechten, wat de interne, specialistisch georganiseerde teams de samenwerkingspartners bij uitstek maakten voor de outreachende casemanagers. Hoewel er in verschillende cases een goede samenwerking werd opgezet, creëerde het inpassen van zo'n nieuw generalistisch team binnen de voornamelijk specialistisch ingerichte structuur van het

**Het inpassen van een nieuw generalistisch team binnen de voornamelijk specialistisch ingerichte structuur van het OCMW creëerde ook interne spanningen.**

OCMW van Kortrijk ook heel wat interne spanningen waarmee moest worden omgegaan. De praktijk binnen MISSION toont dat inspanningen om verbinding tussen sociaal werkers te creëren, zoals bijvoorbeeld kennismakingsstages, zeker waardevol zijn, maar op zich onvoldoende om tot een goede samenwerking te komen.

Er is meer nodig, maar wat dan? In de literatuur over kwaliteitsvolle samenwerking wordt vaak de klassieke opdeling tussen beïnvloedende relationele, contextuele en structurele factoren gebruikt (Op de Beeck, Bogaerts, & Put, 2015). In MISSION werd het generalistische team uitgerold als een tijdelijk experiment, zonder lang stil te staan bij factoren die samenwerking kunnen faciliteren. De impact van dit project op de organisatie was echter groter dan verwacht. In wat volgt, worden de belangrijkste struikelblokken dieper uitgewerkt. Het leert dat achter de cijfers van de effectenevaluatie een heel proces werd doorlopen en dat het introduceren van deze generalistische praktijk binnen het bestaande specialistisch kader niet altijd zo evident was.

### 5.2.1 Een verschil in rol

Een eerste factor die de spanningen tussen het MISSION-team en sociale dienst kan verklaren, is het verschil in rol. De outreachende casemanagers hadden in vergelijking met de sociale dienst een andere rol, zowel wat de plaats in de organisatie, de focus en de caseload betreft als de middelen. De outreachende casemanagers werden niet toegewezen aan een specifieke dienst of team binnen de stad of het OCMW. Ze namen als het ware een onafhankelijke positie in. Aangestuurd door de programmaregisseur armoede sorteerden ze rechtstreeks onder de algemeen directeur en het college van burgemeester en schepenen. De outreachende casemanagers hadden de specifieke doelstelling om alle rechten van de cliënt maximaal uit te putten. Doordat ze zelf geen beslissingsrecht hadden ten aanzien van de bestaande voordelen werden ze in een vragende positie gezet ten opzichte van hun collega's. Van de outreachende casemanagers werd verwacht om op een integrale manier de situatie van de cliënt te benaderen en daarbij outreachend te werk te gaan. Daarvoor werd de caseload verlaagd naar een zestiental dossiers. In het werk handelden de outreachende casemanagers alsof ze vrijgesteld waren van controlerende doelstellingen. Dat liet hen toe om steeds naast de cliënt te blijven staan. De wijze waarop ze te werk gingen (bv. huisbezoek, gebruik van sms, altijd beschikbaar zijn, enzovoort) zorgde ervoor dat er al snel een vertrouwensband werd opgebouwd. De medewerkers van de sociale dienst, die hoofdzakelijk vanuit hun kantoor opereerden, vertrokken daarentegen steeds vanuit een bepaald expertisedomein of specialiteit (bijvoorbeeld activering, schuldhulpverlening, ...) en hadden een dossierlast die drie tot vier keer groter was dan die van de outreachende casemanagers. Bovendien namen de vragen per dossier sterk toe door de rechtenverkennde focus van de outreachende casemanagers. De medewerkers van de sociale dienst waren daarnaast gebonden aan een strikt voorwaardelijk kader waardoor ze soms wél bestraffend moesten optreden of voordelen moesten ontzeggen.

Die rolverschillen leidden tot inherente spanningen. Zo kregen de medewerkers van de sociale dienst al snel het gevoel de *bad cop* te zijn ten opzichte van de outreachende casemanagers die de rol van *good cop* konden opnemen. Daarnaast zou al het 'leuke'

werk, zoals het uitgebreide cliëntencontact, de outreachende casemanagers te beurt vallen, terwijl het takenpakket van de anderen meer en meer gereduceerd werd tot het afhandelen van aanvragen van de casemanager en ze bovendien de boeman waren als de cliënt geen recht had op de gevraagde ondersteuning. Verder vulden de outreachende casemanagers, die sowieso in een vragende positie zaten, hun rol als onderhandelaar ten aanzien van de gespecialiseerde diensten zeer aanklampend in. In het MISSION-project kregen de outreachende casemanagers het expliciete mandaat om aan de kant van de gezinnen te staan en voor hun belangen op te komen. Ze klopten dan ook geregeld op tafel wanneer ze niet akkoord gingen met een beslissing en stelden ook beslissingen van specialisten, bijvoorbeeld over het al dan niet recht hebben van de cliënt op een uitkering, in vraag. Dit tot ongenoegen van de specialisten, die dat al snel als eisend gingen ervaren en het gevoel hadden geen vertrouwen te krijgen in hun expertise.

Hun eisen zijn soms te verregaand. Zo wilden ze bijvoorbeeld de verslagen lezen voor het comité, alsof wij niet voor de rechten van de cliënt zouden opkomen... Waar is het vertrouwen dan? (OCMW-medewerker in workshop met eerstelijnswerkers Kortrijk)

Het gevoel van gelijkwaardigheid werd bovendien aangetast door de aandacht – zowel in de media als lokaal – die het project MISSION en bijgevolg de casemanagers kregen als nieuw innovatief project. Er werd sterk uitgepakt met het Europese miljoenenproject dat werd binnengehaald in de stad. Dat op zich zorgde bij sommige OCMW-medewerkers al voor enige argwaan of bedreiging tegenover het project en het gevoel dat er in het project altijd meer mogelijk was dan in andere casussen. Ook het bredere, huidige pleidooi in de welzijnssector om meer generalistisch te werken om te komen tot sterk sociaal werk (Tirions, e.a., 2019), vergroot het gevoel dat generalisten 'betere sociaal werkers' zouden zijn dan specialisten.

Nu heb ik het gevoel dat ik pas écht sociaal werk kan doen (outreachende casemanager in focusgroep over jobinhoud MISSION versus haar vorige job in de sociale dienst).

Dergelijke spanningen konden wellicht deels opgevangen worden, als van in het begin duidelijk was geweest wat ieders rol was en welke verantwoordelijkheid men droeg naar elkaar toe (Van Tomme, Voets, & Verhoest, 2011). Achteraf bekeken waren er een heel aantal zaken die op voorhand niet doorgesproken waren of waar geen duidelijke afspraken over waren gemaakt. Bijgevolg ontstond een situatie waarin de verschillende partijen andere verwachtingen hadden. Zo werd bij aanvang bijvoorbeeld niet besproken met de sociale dienst in welke zin de werkingen complementair dan wel verschillend zijn en hoe ze op elkaar kunnen worden afgestemd. Ook waren er geen afspraken gemaakt in hoeverre de outreachende casemanagers meldingsplicht hadden. Die onduidelijkheid zorgde ervoor dat de casemanagers ervoor kozen zich buiten die meldingsplicht te zetten, terwijl sommige collega's van de sociale dienst daar net gebruik van hadden willen maken in hun sociaal onderzoek. Daarnaast bleken ook de verwachtingen over de invulling van de coördinerende rol te verschillen. Waar velen een meer neutrale coördinerende invulling van het MISSION-team hadden verwacht, vonden de outreachende casemanagers die 'neutrale positie' haaks staan tegenover hun positieve basishouding, naast de cliënt.

In het begin heb ik een hele tijd geworsteld met wat nu de meerwaarde was van de casemanagers. Omdat ik het gevoel had dat ze hetzelfde doen als toeleiders: met mensen mee op pad, op alle levensdomeinen, outreachend. Ik wou echt wel voelen dat er gecoördineerd en overkoepeld wordt en dat heel dat proces bewaakt en geherevalueerd wordt (OCMW-medewerker in workshop met eerstelijns werkers Kortrijk).

Hierover werd meermaals gediscussieerd binnen het MISSION-team en diverse beleidsactoren van het OCMW. De outreachende casemanagers bleven echter kiezen voor een rol naast de cliënt.

### 5.2.2 Een verschil in visie

De spanningen met betrekking tot de rollen werden verder versterkt door een andere visie op wat goede hulpverlening is en vanuit welk rechtenperspectief vertrokken werd (Dingenen, e.a., 2018). Dat werd niet enkel beïnvloed door de andere rol, maar ook door persoonlijke overtuigingen en de dominante cultuur in een team. De outreachende casemanagers hadden door hun outreachende manier van werken een goed zicht op de cliëntsituatie en waren enorm betrokken bij de situatie. In het contact met de interne collega's merkten ze dat er soms te weinig vanuit cliëntperspectief gekeken werd en te veel vanuit een rationeel-technisch rechtenperspectief waarbij het juist uitvoeren van wettelijke procedures en regels het voornaamste uitgangspunt is. Zo werd er volgens de casemanagers bijvoorbeeld soms te veel aan een enge interpretatie van de regels vastgehouden zonder de bredere gezinscontext in rekening te nemen, werden onrealistische verwachtingen gesteld ten aanzien van de gezinnen of werd te veel volgens het 'voor wat hoort wat' principe gehandeld. Ook in de bevraging van cliënten kwam het gebrek aan begrip voor de situatie bij reguliere dienstverleners vaak aan bod. Waar de outreachende casemanagers de andere hulpverleners verweten te weinig op te komen voor de rechten van het gezin, beschuldigden de andere hulpverleners de outreachende casemanagers ervan net te betuttelend te zijn en onvoldoende emanciperend te werken. Dat bracht enorm veel frustraties met zich mee.

Ik weet dat het moeilijk is als je in een bepaald kader werkt (...). Sowieso verschillen de functies van elkaar (...). Maar los daarvan kan je toch nog een bepaalde visie hebben om toch te snappen dat tien sollicitaties nooit gaat lukken voor een dakloze, en dat vind ik jammer (...). Dat gaat dan niet om snappen, dat is dan puur niet willen snappen, denk ik dan (...). Terwijl, akkoord, er zijn voorwaarden en je moet sociaal onderzoek doen en de regeltjes [volgen], maar visie is toch nog iets anders (...) (outreachende casemanager in focusgroep).

### 5.2.3 Een spel van macht

Door het onevenwicht in de relatie alsmede het gebrek aan vertrouwen speelde geregeld een machtsspel waarbij de maatschappelijk werker de macht had om bepaalde toelagen niet toe te kennen terwijl de outreachende casemanager de macht had om

informatie die negatieve gevolgen kon hebben voor de cliënt bewust niet mee te delen aan de maatschappelijk werker.

Onderzoeker: Stelling twee: ik heb er vertrouwen in dat andere hulpverleners even hard opkomen voor de rechten van de cliënt als ikzelf.

Casemanager: Bijvoorbeeld een situatie van een koppel dat dakloos is op straat, dat moet rondzwerven enzovoort. Zij is geschorst van een leefloon en moet aan heel wat voorwaarden voldoen voordat de aanvraag kan gebeuren om weer opnieuw een leefloon te hebben, maar de maatschappelijk werker weigert om een brief te schrijven voor eten, voor kledij, om iets te doen. Dus dan denk ik dat dat niet even hard opkomen is voor haar rechten als dat wij doen.

Onderzoeker: En hoe reageer jij daar dan op?

Casemanager: Onder de radar hé, want ik mag niks meer doen van de maatschappelijk werker. (...) Dus ja, ik blijf gewoon met haar verder werken en laat die maatschappelijk werker links liggen (fragment uit focusgroep met outreachende casemanagers).

Bovenstaande spanningen zorgden ervoor dat er heel wat tijd en aandacht kroop in het investeren in de relatie met hulpverleners in een specialistisch kader. Het was steeds balanceren tussen enerzijds het doorduwen van rechten voor de cliënt door constant de casus te kaderen en anderzijds wat op de rem staan om de relatie met de maatschappelijk werker niet te verknoeien in functie van (toekomstige) cliënten. Uiteindelijk dreigt de cliënt de dupe te worden van dergelijke spanningen, want om tegemoet te komen aan zijn complexe vragen moeten beide teams geïntegreerd samenwerken. Het opbouwen van wederzijds vertrouwen ten aanzien van collega's is dus minstens even belangrijk als het werken aan een vertrouwensrelatie met de cliënt.

Maar eigenlijk is onze tijd ook te kort om te investeren in de maatschappelijk werkers. Als we evenveel tijd moeten investeren in maatschappelijk werkers als in onze mensen om die vooruitgang te boeken, dan hebben we gewoon tijd te kort (outreachinge casemanager in focusgroep).

## 6. Conclusie en implicaties

Om in te zetten op het tegengaan van onderbescherming en het realiseren van een beter toegankelijke hulp- en dienstverlening, werd tussen 2016 en 2019 het experiment MISSION opgezet in Kortrijk. Via dat project kregen outreachende casemanagers het expliciete mandaat om aan de kant van de gezinnen te staan, vanuit hun perspectief te handelen en om voor hun belangen op te komen. Die manier van werken leidt onvermijdelijk tot spanningen tussen de outreachende casemanagers als generalisten en de 'reguliere' specialistisch georganiseerde collega's. Die spanning kan ervoor zorgen

dat men elkaar bij de les houdt, maar kan evengoed destructief werken en de kwaliteit van hulpverlening in de weg staan. De kunst bestaat er dus in om de spanning tussen de verschillende rollen gezond te houden. Een organisatie kan door de goede omstandigheden te creëren een gezonde grond scheppen waarop generalisten en specialisten kunnen samenwerken. Gelijkwaardigheid tussen de functies, vertrouwen en respect voor elkaars verantwoordelijkheden of mandaat staan daarbij centraal. De aard van beide jobs zal altijd spanningen met zich meebrengen, net omdat ze elkaar enerzijds nodig hebben en anderzijds vanuit een ander kader werken, waardoor onderliggende belangen en factoren van tijd tot tijd haaks op elkaar zullen staan. Enkel in een omgeving die openstaat voor feedback en reflectie, met respect voor elkaars eigenheid, elkaars opportuniteiten en grenzen, kan er samen vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid gewerkt worden aan het hogere, gemeenschappelijke doel, met name rechten-toekenning aan kwetsbare mensen. Het creëren van zulke samenwerkingsrelatie kan gefaciliteerd worden door duidelijke afspraken, transparante informatiedoorstroming en aandacht voor het warm houden van een gemeenschappelijke, gedragen visie gericht op universele mensenrechten, hulpverlening voor en met de cliënt en het belang van een integrale blik. Sterk leiderschap is onontbeerlijk om zo'n organisatievisie uit te dragen, te faciliteren en te stimuleren alsook om andere essentiële randvoorwaarden te installeren.

Veel welzijnsdiensten zijn zoekende naar hoe de eigen manier van werken aangepast kan worden om beter tegemoet te komen aan de complexe noden van kwetsbare doelgroepen. Gezien het toenemende bewijsmateriaal voor de werking van generalistische hulpverlening alsmede een stimulerend beleidsklimaat, is er bij veel organisaties interesse om dit te implementeren. Hier rijst dan ook de vraag hoe OCMW's aan de slag kunnen gaan met de inzichten die bijvoorbeeld uit het MISSION-onderzoek naar voren komen. Overwegen ze eenzelfde opzet in hun organisatie of kiezen ze voor een (licht) gewijzigde vorm, waardoor ze bijvoorbeeld bepaalde spanningen proberen te vermijden? In de praktijk zien we dat er verschillende strategieën worden opgezet om principes zoals generalistisch of integraal werken en uitgebreide rechtenverkenning te integreren in de eigen – vaak specialistisch georganiseerde – sociale dienst met de intentie kwaliteitsvolle hulpverlening voor mensen in armoede te verwezenlijken. Aangezien er weinig bekend is over hoe zulke strategieën er in de praktijk exact uitzien en vooral ook welke dynamieken die teweegbrengen, wordt een vervolgonderzoek opgezet dat het implementatieproces van dergelijke relevant gebleken principes binnen een OCMW-context beschrijft.

## Noten

1. Onderzoeksmedewerkers van het MISSION-project: Wim Van Lancker (KU Leuven), Anna Willems (UAntwerpen), Ann Decorte (HOWEST), Evelien Defossez (HOWEST), Frank Stevens (HOWEST), Nele Cox (VIVES) en Helene Cappelle (VIVES).

## Bibliografie

- Blom, B. (2004). Specialization in social work practice. *Journal of social work*, 4(1), 25-46.
- Boost, D., Elloukmani, S., Hermans, K., & Raeymaeckers, P. (2018). *Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal*. Geraadpleegd via <https://steunpuntwvg.be/images/swvg-3-rapporten/rapport-efo2-gbo>
- De Boyser, K., Dewilde, C., & Dierckx, D. (2009). *Naar het middelpunt van de marge: reflecties over veertig jaar armoedeonderzoek en -beleid. Liber amicorum Jan Vranken*. Leuven: Acco.
- Dingenen, D., Raeymaeckers, P., & Van Cauwenbergh, L. (2018). *Generalistisch werkt. Wetenschappelijk rapport van het actieonderzoek 'Generalistisch Werkt'*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Eeman, L., Steenssens, K., & Van Regenmortel, T. (2013). *Een kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Ellem, K., Wilson, J., & Chui, W.H. (2012). Effective responses to offenders with intellectual disabilities: Generalist and specialist services working together. *Australian Social Work*, 65(3), 398-412.
- Hermans, K. (2014). Methodiekontwikkeling, evaluatieonderzoek en de body of knowledge van het sociaal werk. *Journal of Social Interventions: Theory and Practice*, 23(1), 33-52.
- Kuosmanen, J. & Starke, M. (2013). Identifying the invisible: The experiences of prostitution among persons with intellectual disabilities: Implications for social work. *Journal of Social Work*, 13, 123-140.
- Op de Beeck, H., Bogaerts, L., & Put, J. (2015). *Samenwerken in de jeugdhulpverlening. Goede praktijken met het oog op de cliënt*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Raeymaeckers, P. (2016). A specialist's perspective on the value of generalist practise: A qualitative network analysis. *Journal of social work*, 16(5), 1-17.
- Raeymaeckers, P., Dingenen, D., & Van Cauwenbergh, L. (2016). *Sociaal werkers en armoede. Geen succes zonder generalisten*. Geraadpleegd via <https://sociaal.net/analyse-xl/sociaal-werkers-en- armoede/>
- Stad Kortrijk (s.d.). Een nieuw plan voor sociale vooruitgang en tegen armoede. Geraadpleegd via <https://www.kortrijk.be/stoparmoede>
- Sterk Sociaal Werk (2020). *Sterk Sociaal Werk Actieplan 2020-2024*. Brussel: Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Storms, B. (2019). *GO tegen gezinsarmoede. Een onderzoek naar de werking en resultaten van het GezinsOndersteuningsteam in Mechelen*. VU: G. Eeraerts.
- Tirions, M., Raeymaeckers, P., Cornille, A., Gibens, S., Boxstaens, J., & Postma, Y. (2019). *#sociaal-werk*. Leuven: Acco.
- Vandekinderen, C., Roose, R., Raeymaeckers, P., & Hermans, K. (2018). *Sociaal werk conferentie 2018. Sterk sociaal werk. Eindrapport*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Vandenbempt, K. (2001). *Casemanagement: "de nieuwe kleren van de keizer"? Cliëntoverleg tussen systeemoplossing en zorginhoudelijke ontwikkeling: een literatuurstudie*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven (HIVA).
- Van Hootegem, H. & De Boe, F. (2017). Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren. *Samenleving en politiek*, 24(10), 55-62.
- Van Lancker, W., Cappelle, H., Cox, N., Decorte, A., Defossez, E., Denoo, H., Stevens, F., & Willems, A. (2020). *MISSION: Mobile Integrated Social Services Increasing employment Outcomes for people in Need – Final Report*. Geraadpleegd via <https://www.kortrijk.be/mission>
- Van Riet, N. & Wouters, H. (1996). *Casemanagement. Een leer-werkboek over de organisatie coördinatie van zorg-, hulp- en dienstverlening*. Assen: Van Gorcum.
- Van Tomme, N., Voets, J., & Verhoest, K. (2011). *Samenwerking in ketens en netwerken: praktijkervaringen uit de zorg- en welzijnssector*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Vermeiren, C., Van Haute, D., Jacquet, N., Noël, C., Raeymaeckers, P., Roets, G., Vandenbroeck, M., Nisen, L., & Dierckx, D. (2018). *Integrated networks to combat child poverty: A mixed methods research on network governance and perspectives of policy makers, social workers and families in poverty. Final Report*. Brussels: Belgian Science Policy Office.





# Jong en precair? Precaire arbeid en gezondheid bij jongeren in België

Kim Bosmans, Karen Van Aerden en Christophe Vanroelen

## 1. Inleiding

Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde zich in Europa en de Verenigde Staten een standaard tewerkstellingsmodel gekenmerkt door de combinatie van voltijdse, stabiele tewerkstelling, voorspelbare werktijden, collectieve vertegenwoordiging, een langetermijncarrière perspectief en sociale bescherming van werknemers. Dit soort banen liet werknemers toe een stabiel gezinsinkomen te verwerven, wat het model van de mannelijke kostwinner in stand hield. Vanaf de jaren 70 kwam dit model – zeker voor bepaalde werknemersgroepen – onder druk te staan. Westerse landen werden geconfronteerd met structurele veranderingen, waaronder een economische recessie, technologische innovaties, demografische veranderingen en nieuwe politiek-economische opvattingen (Scott-Marshall, 2005). Die gewijzigde situatie had vergaande gevolgen voor de organisatie van arbeid, aangezien het standaard tewerkstellingsmodel als ‘te rigide’ werd bevonden in de ‘nieuwe economie’ (Benach, Vives, Amable, Vanroelen, e.a., 2014). Om hun competitiviteit te verhogen kozen de meeste Europese landen – zij het in ongelijke mate – voor flexibilisering, deregulering en het afbouwen van de (institutionele) arbeidsbescherming voor werknemers (Bosch, 2004). Die ‘precariseringstendens’ tekende zich af in de groei van ‘niet-standaard arbeidsvormen’, maar ook in veranderingen in de arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen van ‘standaard banen’ (Benach, e.a., 2014; Scott-Marshall, 2005; Vallas, 2015). In beide gevallen betekent precarisering het verlies van bepaalde ‘zekerheden’ vanuit het perspectief van de werknemer, onder andere de continuïteit van tewerkstelling, de verwachting van een stabiel gezinsinkomen en sociale bescherming, de voorspelbaarheid van werktijden en de geïnstitutionaliseerde kanalen van (vakbonds)vertegenwoordiging en inspraak (Standing, 2011). Onderliggend – en als gevolg van hogervermelde structurele veranderingen – speelt ook het afkalven van de onderhandelingsmacht van (bepaalde) werknemersgroepen ten opzichte van hun werkgevers een belangrijke rol (Vanroelen, 2019).

De implicaties van de ‘precarisering’ van de arbeidsverhouding voor de werkbaarheid (kwaliteitsvol werk gekenmerkt door werkplezier, leermogelijkheden, niet te veel stress en een goede balans tussen werk en privé (Bourdeaud’hui, Janssens & Vanderhaeghe, 2020)) en de gezondheid en het welzijn van werknemers worden vaak onderschat en

zelden in overweging genomen bij het doorvoeren van arbeidsmarkthervormingen. Nochtans kreeg de precarisering van arbeid ondertussen heel wat academische aandacht in vooral Angelsaksische en Zuid-Europese landen (Benach, e.a., 2014; Lewchuk, Lafleche, Procyk, Cook, e.a., 2015). Het fenomeen is daar dan ook een stuk omvangrijker (Eurofound, 2013). Internationaal gezien kent België (nog) relatief weinig niet-standaard en preciaire arbeid, maar toch zien we ook in ons land een toename van onder andere deeltijdse arbeid, tijdelijke arbeid en uitzendarbeid (OECD, 2020; Denys, 2015).

We starten dit hoofdstuk met het definiëren van het centrale concept, namelijk 'precaire arbeid'. Nadien lichten we toe op welke manieren preciaire arbeid ongelijkheid in de samenleving creëert en versterkt, waarbij we extra aandacht besteden aan de situatie van jongeren. Vervolgens beschrijven we hoe we preciaire arbeid geoperationaliseerd hebben aan de hand van de Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden. Daarna volgen de resultaten van onze analyses. We gaan dieper in op de spreiding van preciaire arbeid in België en op de samenhang tussen preciaire arbeid enerzijds en organisatiekenmerken, demografische en socio-economische werknemerskenmerken anderzijds. Vervolgens bekijken we de samenhang van preciaire arbeid met intrinsieke jobkenmerken, namelijk de arbeidsomstandigheden en arbeidsinhoud. Tot slot bespreken we de relatie van preciaire arbeid met gezondheids- en welzijnsindicatoren. We besteden daarbij telkens specifiek aandacht aan jonge werknemers.

## 2. Het concept 'precaire arbeid'

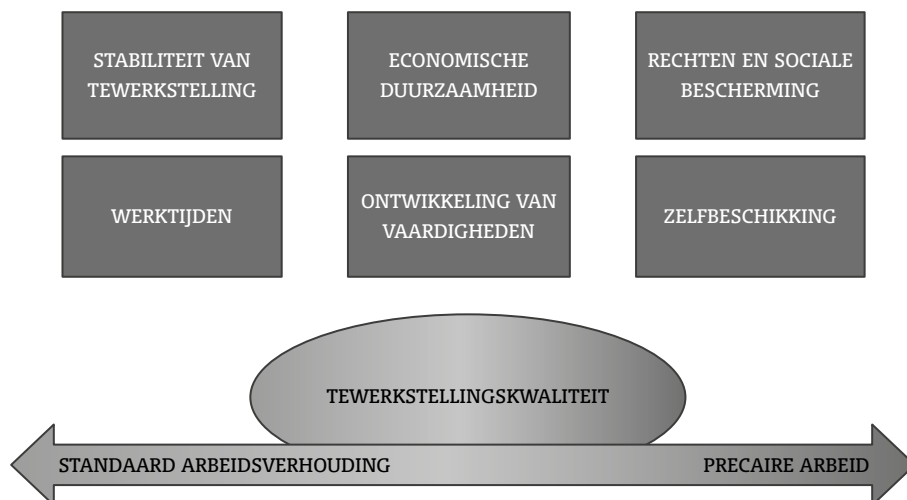
Dikwijls wordt preciaire arbeid in de literatuur gedefinieerd in termen van niet-standaard contracten en jobonzekerheid (Ciairano, Rabaglietti, Roggero, & Callari, 2010; Ferrie, Westerlund, Virtanen, Vahtera, e.a., 2008; Goudswaard & Andries, 2002; Quinlan, Mayhew, & Bohle, 2001; Virtanen, Kivimäki, Joensuu, Virtanen, e.a., 2005). Nochtans is niet alleen het 'contractuele aspect' van de standaard arbeidsverhouding onderhevig aan precarisering. Dat geldt onder andere ook voor werktijden, inkomen, rechten en sociale bescherming, en collectieve vertegenwoordiging (Amable, Benach, Muntaner, Benavides, e.a., 2006; Benach, Muntaner, & Santana, 2007; Clarke, Lewchuk, de Wolff, & King, 2007; Hannif & Lamm, 2005; Tucker, 2002; Vives, Amable, Ferrer, Moncada, e.a., 2010; Vosko, 2006). Sommige arbeidsmarktonderzoekers pleiten er dan ook voor om preciaire arbeid als een multidimensionaal concept te benaderen. Het werk van Rodgers (1989) kan in die zin als een mijlpaal worden beschouwd. Rodgers was de eerste om preciaire arbeid te definiëren als een concept bestaande uit vier dimensies: (1) instabiel werk, (2) lage controle over de arbeidsomstandigheden, het loon, het ritme waarop het werk verricht moet worden, enzovoort (3) een gebrek aan rechten, sociale bescherming en collectieve vertegenwoordiging en (4) een laag inkomen. In navolging van Rodgers hanteerden al heel wat auteurs een multidimensionale benadering (Hannif & Lamm, 2005; Kreshpaj, Orellana, Burström, Davis, e.a., 2019; Tucker, 2002; Vives, e.a., 2010; Vosko, 2006).

In dit hoofdstuk bouwen we daarop verder en definiëren we preciaire arbeid als een multidimensionaal concept, bestaande uit zes dimensies (Gevaert, Van Aerden, De Moortel, & Vanroelen, 2020; Julià, Vanroelen, Bosmans, Van Aerden, e.a., 2017). Het werk van werknemers kan op basis van de intensiteit van die dimensies als meer of minder precair worden beschouwd (zie figuur 1). De som van de dimensies leidt dan tot een schaal voor 'tewerkstellingskwaliteit', waarbij de verschillende dimensies bijdragen aan een continuüm gaande van gunstige tewerkstellingskwaliteit naar een accumulatie van nadelige arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen. Elk van deze dimensies kan geformuleerd worden op een neutrale manier (verwijzend naar tewerkstellingskwaliteit) of op een normatieve, negatieve manier (verwijzend naar preciaire arbeid) (Julià, e.a., 2017). Het ijkpunt voor de normatieve benadering is de 'standaard arbeidsverhouding'. De zes dimensies van de tewerkstellingskwaliteit zijn de volgende (Gevaert e.a., 2020):

1. stabiliteit van tewerkingstelling,
2. economische duurzaamheid,
3. rechten en sociale bescherming,
4. werktijden,
5. ontwikkeling van vaardigheden,
6. zelfbeschikking.

In de volgende paragrafen lichten we deze verschillende dimensies kort toe.

**Figuur 1.** Tewerkstellingskwaliteit als continuüm.



De eerste dimensie van preciaire arbeid is de stabiliteit van de tewerkingstelling. Contracten van onbepaalde duur worden steeds vaker vervangen door tijdelijke of uitzendcontracten (Bosch, 2004; Kreshpaj, e.a., 2020). Dit reflecteert onder meer de externe numerieke flexibiliteit (m.a.w. een flexibele bemanningsstrategie door het gebruik van bijvoorbeeld tijdelijke contracten of uitzendarbeid) waarop steeds meer bedrijven een beroep doen om te kunnen inspelen op de flexibele vraag (Atkinson, 1984). Permanente

contracten kunnen echter ook minder stabiel worden door bijvoorbeeld herstructureeringen, onderaanneming, inkrimping van bedrijven of door het terugdringen van opzegtermijnen of lagere opzegvergoedingen (Julià, e.a., 2017).

De tweede dimensie behelst een lage economische duurzaamheid. Jobs met een laag loon kunnen beschouwd worden als precair als ze ervoor zorgen dat mensen niet in staat zijn zich een acceptabele levensstandaard te veroorloven (Kreshpaj, e.a., 2020; Rodgers, 1989). Lage lonen komen vaker voor bij atypische tewerkstellingsvormen zoals tijdelijke arbeid en uitzendarbeid (Jahn & Pozzoli, 2013; Lewchuk, Clarke, & de Wolff, 2011; Louie, Ostry, Quinlan, Keegel, e.a., 2006). Bovendien is het loon in atypische tewerkstellingsvormen vaak instabiel door periodes van werkloosheid en veranderingen in het aantal werkuren (Clarke, e.a., 2007; Hacker, 2006; Lewchuk, Clarke, & de Wolff, 2011). Ook deeltijds werk wordt vaker geassocieerd met een lagere verloning (Bardasi & Gornick, 2008; Kalleberg, 2000; Vosko, 2006). Een tweede aspect van economische duurzaamheid zijn extralegale voordelen (bv. maaltijdcheques, hospitalisatieverzekering voorzien door de werkgever). Ook op het vlak van voordelen bevinden mensen in atypische tewerkstellingsvormen zich vaak in een benadeelde positie (Kalleberg, 2000; Kojima, 2015). Het individuele inkomen uit één job hangt natuurlijk samen met andere factoren, zoals de combinatie met andere jobs, de samenstelling van het huishouden en het inkomen van andere gezinsleden (Vosko, 2006). Daarom hangt deze dimensie voor een stuk samen met de bredere sociaaleconomische kenmerken van de leefsituatie. Toch kan geargumenteed worden dat 'economische duurzaamheid' in wezen ook een jobkenmerk is: een laagbetaalde baan is slechts 'duurzaam' als andere inkomensbronnen beschikbaar zijn.

Een gebrek aan rechten en sociale bescherming is de derde dimensie. Deze omvat onder andere de toegang tot werkloosheidsbescherming, betaalde vakantie en pensioenopbouw. Deze rechten moeten de levensstandaard van individuen en families garanderen in periodes waarin zij niet werken (Benach, e.a., 2014; Scott-Marshall, 2005), maar ze zijn ook van belang om actieve werknemers een gevoel van 'sociaaleconomische zekerheid' te geven (Standing, 2011). Een andere vorm van rechten is het al dan niet gecompenseerd worden voor 'extra inspanningen' zoals overuren, nacht- en weekendwerk en gevaarlijk werk (Gevaert, e.a., 2020). Al die vormen van rechten en sociale bescherming zijn vaker afwezig of minder sterk uitgebouwd voor mensen die tewerkgesteld zijn in atypische tewerkstellingsvormen (Standing, 2011). Dat is trouwens ook het geval in een sterk gereguleerde arbeidsmarkt zoals de Belgische. Een mooi voorbeeld vinden we bij uitzendkrachten of andere tijdelijke werknemers die door herhaaldelijke onderbrekingen in hun tewerkstelling er niet in slagen bepaalde sociale zekerheidsrechten op te bouwen (bv. geen betaalde ziektedagen door de werkgever in de eerste maand van tewerkstelling, geen recht op een werkloosheidsuitkering omdat men te weinig dagen werkte binnen een referentieperiode).

De vierde dimensie verwijst naar werktijden. In veel gevallen bieden arbeidscontracten en regelgeving een zekere mate van bescherming voor de werknemer tegen al te flexibele of intensieve werktijden. In sommige sectoren en tewerkstellingsvormen kan

van die 'standaard' worden afgeweken met specifieke afspraken (o.a. horecapersoneel). Flexibele werktijden (atypische werktijden, instabiliteit van het uurrooster, enzovoort) en intensieve werktijden (overuren) gevraagd door de werkgever hangen nauw samen met de hogervermelde onevenwichtige machtsbalans tussen werkgever en werknemer (Amable, e.a., 2006; McNamara, Bohle, & Quinlan, 2011). Een ander aspect is deeltijdse arbeid. Deeltijdse arbeid komt vooral voor bij vrouwen en is vaak een 'keuze' om werk en gezin beter te kunnen combineren (Vosko, 2006). Onvrijwillig deeltijds werk kan echter als een probleem van 'ondertewerkstelling' worden gezien (Kreshpaj, e.a., 2020) en hangt dikwijls samen met een laag inkomen, een gebrek aan sociale rechten en ongewenste werkurenflexibiliteit vanuit het standpunt van de werknemer (McKee-Ryan & Harvey, 2011). Een laatste werktijdenaspect behelst de autonomie over werktijden. De meest kwetsbaren op onze arbeidsmarkt hebben vaak het minst beslissingsruimte over hun werkuren (Van Aerden, 2018).

De volgende dimensie is een gebrek aan de ontwikkeling van vaardigheden. De standaard arbeidsverhouding was gekoppeld aan de impliciete belofte van levenslange tewerkstelling en een interne arbeidsmarktcarrière aan de hand van promotiemogelijkheden (Scott-Marshall, 2005). De geleidelijke afbraak daarvan maakt dat het belang van opleidingsmogelijkheden en menselijk kapitaal toeneemt. Toch maken tijdelijke en meer atypische arbeidscontracten het voor werkgevers minder lonend om te investeren in de meer 'vluchtige' werkkrachten (Håkansson, Isidorsson, & Strauss-Raats, 2013). Dat veroorzaakt een contradictie op onze arbeidsmarkt, waarbij diegenen die de grootste nood hebben aan opleidingsmogelijkheden om hun carrière te kunnen uitbouwen de minste vormingsmogelijkheden krijgen (Eurofound, 2013).

Een gebrek aan zelfbeschikking (of empowerment) is de laatste dimensie van preciaire arbeid. De mate van zelfbeschikking in een baan verwijst zowel naar een collectieve als een individuele component. Wat het collectieve niveau betreft, was de standaard arbeidsverhouding ingebed in een diep gewortelde cultuur van formele onderhandelingsmogelijkheden (vaak via vakbonden). Dat is steeds minder het geval voor atypische vormen van arbeid (Kalleberg, 2000; Scott-Marshall, 2005), wat een rem zet op de mogelijkheid van werknemers om op een collectieve manier op te komen voor hun rechten. Het individuele aspect van zelfbeschikking verwijst naar het machts(on)evenwicht tussen actoren op de werkvloer en hoe dat tot uiting komt in de persoonlijke relaties op het werk (Amable, e.a., 2006). Zo'n onevenwicht is vaak sterker voor werknemers in atypische tewerkstellingsvormen (Amable, e.a., 2006; Vives, 2010), maar ook 'vaste werknemers' in zwakkere machtsposities (omdat ze bijvoorbeeld in onzekerheid leven over de toekomst van hun baan) bevinden zich in een gelijkaardige situatie (Bosmans, 2016; Kreshpaj, e.a., 2020). In extremis kunnen ongunstige informele arbeidsverhoudingen tot uiting komen in de vorm van 'onwenselijk sociaal gedrag', zoals intimidatie, stigmatisering, uitsluiting, pesterijen of geweld (Byoung-Hoon & Frenkel, 2004; Porthe, Ahonen, Vazquez, Pope, e.a., 2010). Een ander aspect van deze dimensie is de mate waarin werknemers invloed hebben op strategische beslissingen omtrent hun werk (Holman & McClelland, 2011).

### 3. Precaire arbeid en ongelijkheid

#### **Precaire arbeid veroorzaakt en bestendigt ongelijkheid in de samenleving.**

Precaire arbeid veroorzaakt en bestendigt ongelijkheid in de samenleving op verschillende manieren. Ten eerste is de tewerkstellingskwaliteit gerelateerd aan machtsverhoudingen in de samenleving, waardoor precare arbeid vaker voorkomt bij bepaalde, veelal kwetsbare, groepen. Die machtsverhoudingen zetten zich door op de arbeidsmarkt en worden er zelfs gegeneerd (Julià, e.a., 2017). Uit voorgaand onderzoek blijkt dat vrouwen, jongeren, laaggeschoolden, arbeiders en immigranten vaker geconfronteerd worden met precare arbeid (De Moortel, Vandenheede, & Vanroelen, 2014; Porthé, e.a., 2010; Vives, Vanroelen, Amable, Ferrer, e.a., 2011; Vosko, 2006). Aan een van die groepen, namelijk jongeren, besteden wij in dit hoofdstuk extra aandacht.

Ten tweede bestaat er een duidelijk verband tussen precare arbeid en jobkenmerken die eerder gebonden zijn aan de inhoud van de arbeidstaak: de arbeidsomstandigheden (o.a. repetitieve taken, blootstelling aan fysieke en biochemische risico's, werkdruk, enzovoort) en de arbeidsinhoud (o.a. autonomie, kwalificatievereisten, taakcomplexiteit, teamwerk, enzovoort). Zo heeft onderzoek al aangetoond dat precare werknemers vaker geconfronteerd worden met minder gunstige arbeidsomstandigheden en een minder interessante arbeidsinhoud (Benach, e.a., 2014; Holman, 2013; Letourneux, 1998; Muntaner, Solar, Vanroelen, Martínez, e.a., 2010; Underhill & Quinlan, 2011). Onrechtstreeks kan dat dan weer leiden tot een slechtere gezondheid (van precare werknemers) (Bosmans, 2016; Muntaner, e.a., 2010; Underhill & Quinlan, 2011). Onderzoek heeft namelijk aangetoond dat een suboptimale arbeidsinhoud (zoals een gebrek aan betrokkenheid en autonomie) en suboptimale arbeidsomstandigheden (zoals blootstelling aan risico's of gevaar) in verband gebracht kunnen worden met slechtere gezondheidsuitkomsten (Nahrgang, Morgeson, & Hoffman, 2011).

Tot slot kan de tewerkstellingskwaliteit zelf beschouwd worden als een belangrijke sociale determinant van het welzijn en de gezondheid van werknemers. De causaliteit loopt daarbij in twee richtingen. Enerzijds kan precare arbeid aanleiding geven tot uiteenlopende gezondheidsproblemen, waarbij de onzekerheden en frustraties die gepaard gaan met precare arbeid kunnen leiden tot een slechtere mentale gezondheid (Bosmans, Hardonk, De Cuyper, & Vanroelen, 2016; Canivet, Bodin, Emmelin, Toivanen, e.a., 2016; Clarke, e.a., 2007; Muntaner, e.a., 2010; Vancea & Utzet, 2016). Anderzijds kunnen gezondheidsproblemen er ook toe leiden dat individuen gemakkelijker verzeild raken in precare jobs (Vanroelen, 2009). Verder wordt de relatie tussen precare arbeid en gezondheid ook gemedieerd door de preferenties en percepties van werknemers (Bosmans, 2016). Een job als uitzendkracht kan bijvoorbeeld een weloverwogen, geplande fase zijn in iemands carrière, terwijl het voor iemand anders een onwenselijke situatie is waarin men komt vast te zitten. Individuele persoonlijkheidskenmerken en voorkeuren, maar ook tal van andere sociale en gezinsgerelateerde factoren spelen dus

een rol in de relatie tussen preciaire arbeid en werknemerswelzijn (Bosmans, 2016). Preciaire arbeid kan ook gevolgen hebben voor het familiale en sociale leven van werknemers. Preciaire arbeid – en meer bepaald (financiële) onzekerheid – kan bijvoorbeeld zorgen voor spanningen en stress binnen het gezin (Lewchuk, e.a., 2015).

## 4. Jongeren en preciaire arbeid

Jongeren kunnen algemeen gezien worden als een meer kwetsbare groep op de Belgische arbeidsmarkt. Allereerst heeft onze jeugd te maken met een hoge, structurele werkloosheid en moeilijkheden bij de overgang van school naar werk (Novella, 2018). Zoals hierboven aangegeven, zijn jongeren dan ook een groep die vaker geconfronteerd wordt met preciaire arbeid. Jongeren – en dan vooral laaggeschoolde jongeren – krijgen vaker tijdelijke contracten aangeboden dan oudere werknemers (Pulignano & Doerflinger, 2014). Zo wordt uitzendarbeid vaak gezien als een 'opstap' naar de arbeidsmarkt voor jongeren (Cockx & Van Belle, 2019; Denys, 2015). Gezien hun beperkte anciënniteit of (werk)ervaring hebben jongeren in België algemeen gezien ook lagere lonen dan oudere werknemers, ondanks de afschaffing van de lagere starterslonen voor jongeren (Novella, 2018). Een andere factor is het feit dat jongeren vaak de nodige socialezekerheidsrechten nog niet hebben opgebouwd, waardoor ze geen aanspraak kunnen maken op bepaalde uitkeringen. Een voorbeeld daarvan is de beroepsinschakelingstijd: schoolverlaters moeten een zekere periode gewerkt hebben voordat ze recht hebben op een werkloosheidsuitkering (Cockx & Van Belle, 2019). Tot slot ligt de syndicalisatiegraad bij jongeren lager dan bij andere leeftijdsgroepen, hoewel de verschillen kleiner zijn in België in vergelijking met de ons omringende landen (Pulignano & Doerflinger, 2014).

Uit onderzoek blijkt dat jongeren in preciaire arbeid vaak relaties hebben met een partner die ook geconfronteerd wordt met preciaire arbeid, wat deze gezinnen extra kwetsbaar maakt (de Lange, Wolbers, & Ultee, 2013; Laß, 2017). Specifieke gevolgen van preciaire arbeid voor de levensloop en het familiale leven zijn vaak van toepassing op jongvolwassenen. Denk daarbij aan de moeilijkheden om het ouderlijk huis te verlaten of te huwen vanwege financiële onzekerheid. Jongeren in preciaire arbeid blijken ook vaker hun kindertijd uit te stellen of slagen er moeilijk in een huis te kopen (de lening wordt geweigerd) of te huren (huurders verhuren liever aan 'stabielere' profielen) (Bosmans, 2016). Ook het sociale leven van jongeren kan beïnvloed worden door een preciaire arbeidsmarktpositie. Zo vond Woodman (2012) dat het voor jongeren in preciaire arbeid vaak een uitdaging is om vriendschappen te onderhouden of op te bouwen, aangezien ze vaak geconfronteerd worden met snel veranderende uurroosters en een variërend aantal werkuren.

In deze bijdrage onderzoeken we aan de hand van empirische gegevens hoe het gesteld is met de jongeren op de Belgische arbeidsmarkt inzake preciaire arbeid in vergelijking met werknemers uit andere leeftijdscategorieën. We kijken daarbij naar verbanden met een aantal organisatiekenmerken, demografische en socio-economische kenmerken, intrinsieke kenmerken van de arbeidstaak en gezondheids- en welzijnsindicatoren.

## 5. Data en methode

### 5.1 Data

Voor deze studie maken we gebruik van werknemersdata uit twee opeenvolgende waves (2010 en 2015) van de Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden (European Working Conditions Survey (EWCS)) voor België. De keuze om data van twee waves te combineren werd gemaakt om tot een voldoende groot aantal respondenten te komen en zo de statistische kracht van de analyses te vrijwaren. De 2005-wave werd niet gebruikt wegens te verouderd en een gebrek aan vergelijkbare indicatoren met de twee recentere waves. Dat brengt de onderzoekspopulatie op 5.410 respondenten. We besteden specifieke aandacht aan de jongeren (jonger of gelijk aan 30 jaar) binnen die steekproef (1.226 respondenten).

### 5.2 Meten van precare arbeid

In deze studie operationaliseren we precare arbeid aan de hand van indicatoren die de verschillende dimensies van tewerkstellingskwaliteit weerspiegelen (zie tabel 1) en maken we op basis van die indicatoren een somschaal. Het betreft 'proxy-indicatoren', beschikbaar in de EWCS-data, voor de in sectie 2 geschetste dimensies. Voor het construeren van de dimensies en de somschaal wordt een stapsgewijze aanpak gevolgd. In een eerste stap wordt ieder van de indicatoren gestandaardiseerd tot een schaal variërend tussen de waarden 0 en 100. In een volgende stap worden de dimensies van tewerkstellingskwaliteit (zie tabel 1, vetgedrukte concepten) geconstrueerd op basis van de indicatoren die binnen de betreffende dimensie passen. Als er voor een dimensie maar één indicator is, komt de waarde van de dimensie overeen met die van de betreffende indicator. Als er onder een dimensie meerdere indicatoren vallen, wordt er opnieuw een gestandaardiseerde somschaal van 0 tot 100 gecreëerd, waarbij het gemiddelde van de verschillende indicatoren vormgeeft aan de dimensiescore. Voor twee dimensies worden subdimensies (zie tabel 1, schuingedrukte concepten) aangemaakt bestaande uit verschillende indicatoren die onderling onvoldoende samenhangen. In zulke gevallen wegen de verschillende subdimensies even sterk door in de hoofddimensie en wegen de verschillende indicatoren even sterk door in de subdimensie. In een volgende stap wordt een overkoepelende somschaal aangemaakt, die gebaseerd is op de waarden van de zes dimensies. Die somschaal fungeert als indicator voor de algemene 'tewerkstellingskwaliteit' en wordt eveneens gestandaardiseerd tussen 0 en 100. Elke dimensie weegt dus even sterk door in de overkoepelende somschaal. Tot slot maken we – op basis van de somschaal – een indicator voor precare arbeid. Na een sensitiviteitsanalyse (waarbij werd gekeken naar de verdeling van de somschaal over de steekproef en naar de relatie met enkele relevante gezondheids- en welzijnsuitkomsten) werd besloten om respondenten met een score lager dan 50 op 100 als 'precaire werknemers' te beschouwen.



**Tabel 1.** Operationalisering van de dimensies van tewerkstellingskwaliteit.

<b>Dimensie 1. Stabiliteit van tewerkstelling</b>	
Arbeidscontract (gebaseerd op type en duur van het contract)	Tijdelijk contract korter dan 1 jaar of uitzendcontract (0) Tijdelijk contract van 1 jaar of langer (50) Permanent contract (100)
Anciënniteit (hoe lang al werkzaam in organisatie)	Minder dan 1 jaar (0) 1 tot 3 jaar (33) 4 tot 5 jaar (66) Meer dan 5 jaar (100)
<b>Dimensie 2. Economische duurzaamheid</b>	
Maandloon (netto maandloon)	Eerste kwartiel (0) Tweede kwartiel (33) Derde kwartiel (66) Vierde kwartiel (100)
Uurloon (netto uurloon)	Eerste kwartiel (0) Tweede kwartiel (33) Derde kwartiel (66) Vierde kwartiel (100)
Extralegale voordelen	Nee (0) Ja (100)
<b>Dimensie 3. Rechten en sociale bescherming</b>	
Uitzonderlijke werktijden (niet-gecompenseerd overwerk of zondagwerk)	Ja (0) Nee (100)
<b>Dimensie 4. Werktijden</b>	
<i>Subdimensie 4.1. Flexibele werktijden</i>	
Onvoorspelbaarheid (wijzigingen m.b.t. werktijden en hoe lang op voorhand die gecommuniceerd worden)	Erg hoog (0) Hoog (33) Gemiddeld (66) Laag (100)
Regelmaat (zelfde aantal uren elke dag/week, zelfde aantal dagen elke week, vast start- en eind uur)	Laag (0) Gemiddeld (50) Hoog (100)
<i>Subdimensie 4.2. Intensieve werktijden</i>	
Lange werkuren (gemiddeld aantal uur per week)	49 of meer (0) 41 t.e.m. 48 (50) 40 of minder (100)
<i>Subdimensie 4.3. Onvrijwillig deeltijds werk</i>	
Onvrijwillig deeltijds werk (gepresteerd versus gewenst aantal uren per week)	Onvrijwillig deeltijds (0) Voltijds of vrijwillig deeltijds (100)
<i>Subdimensie 4.4. Autonomie werktijden</i>	
Bepaling werktijden (wie bepaalt werktijden?)	Geen enkele inspraak (0) Een zekere mate van vrijheid (100)
Vrijaf krijgen (1 of 2 uur vrij krijgen voor persoonlijke of familiale aangelegenheden?)	(Eerder) moeilijk (0) (Eerder) gemakkelijk (100)

<b>Dimensie 5. Ontwikkeling van vaardigheden</b>	
Trainingsmogelijkheden (aangeboden door werkgever)	Nee (0) Ja (100)
<b>Dimensie 6. Zelfbeschikking</b>	
<i>Subdimensie 6.1. Formele arbeidsrelaties</i>	
Informatie (geïnformeerd over gezondheids- en veiligheidsrisico's)	Helemaal niet goed (0) Niet goed (50) (Heel) goed (100)
Vergaderingen (vergadering waarin werknemers hun mening kunnen geven)	Nee (0) Ja (100)
<i>Subdimensie 6.2. Informele arbeidsrelaties</i>	
Betrokkenheid (geconsulteerd over doelen, verbetering arbeidsorganisatie, keuze collega's)	Laag (0) Gemiddeld (50) Hoog (100)
Behandeling (eerlijk behandeld op werkplaats)	Zelden/nooit (0) Soms (50) Meestal/altijd (100)

### 5.3 Analysemethode

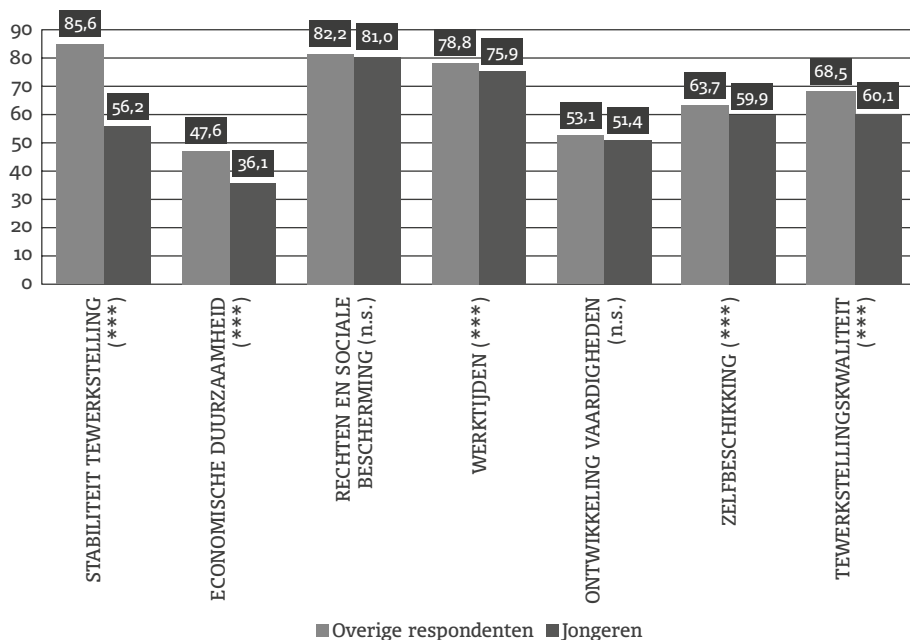
We starten met een algemene beschrijvende analyse die de Belgische situatie inzake tewerkstellingskwaliteit weergeeft. We vergelijken daarbij de jongeren (30 jaar of jonger) met de overige respondenten in de steekproef en dit voor zowel de verschillende dimensies als voor de overkoepelende somschaal. Ook kijken we naar het aandeel jongeren versus het aandeel overige respondenten in preciaire arbeid in België. Vervolgens presenteren we de samenhang van preciaire arbeid met organisatiekenmerken (grootte van de organisatie en sector) en individuele demografische en socio-economische kenmerken (geslacht, opleidingsniveau, migratieachtergrond en beroep). Vervolgens tonen we hoe preciaire arbeid samenhangt met intrinsieke kenmerken van de arbeidstaak (arbeidsomstandigheden en arbeidsinhoud). Tot slot onderzoeken we de relatie tussen preciaire arbeid en gezondheids- en welzijnsindicatoren, namelijk slechte algemene gezondheid, slechte mentale gezondheid, werkgerelateerde gezondheidsrisico's, arbeidsontevredenheid en jobonzekerheid aan de hand van beschrijvende analyses en logistische regressieanalyses. Voor alle analyses vergelijken we steeds de jongeren met de respondenten uit de overige leeftijdscategorieën.

## 6. Resultaten

### 6.1 Precaire arbeid in België

Figuur 2 geeft de gemiddelde scores op de zes dimensies van tewerkstellingskwaliteit en de somschaal weer voor de jongeren (30 jaar of jonger) en de overige respondenten. Hoe hoger de score, hoe beter de tewerkstellingskwaliteit. Het gaat hier om relatieve scores tussen 0 en 100, op basis van de dimensies uit tabel 1. Het gaat met andere woorden niet om percentages, maar om scores met een comparatieve betekenis. Uit de tabel blijkt dat de jongeren op alle dimensies slechter scoren dan de overige respondenten. De grootste verschillen tekenen zich af op het vlak van stabiliteit en economische duurzaamheid. Ook als we naar de overkoepelende somschaal ('tewerkstellingskwaliteit' in figuur 2) kijken, blijken jongeren zich in een benadeelde positie te bevinden (60,1 voor jongeren t.o.v. 68,5 voor andere respondenten).

Figuur 2. Gemiddelde tewerkstellingskwaliteit in België.



Noot: De scores in deze figuur zijn relatieve scores (jongeren t.o.v. overige respondenten) en mogen dus niet geïnterpreteerd worden als percentages.

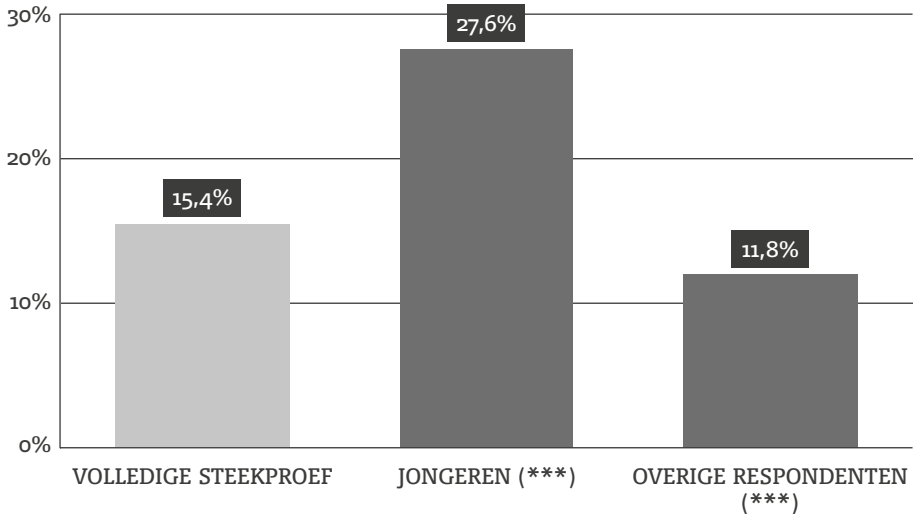
\*\*\*  $p \leq 0.00$ ; \*\*  $p \leq 0.01$ ; \*  $p \leq 0.05$ ; n.s. = niet significant

Figuur 3 toont het aandeel jongeren in preciaire arbeid ten opzichte van het aandeel werknemers in preciaire arbeid bij de overige respondenten en in de volledige steekproef.

**15,4% van de Belgische werknemers wordt geconfronteerd met preciaire arbeid, maar bij jongeren ligt dat aandeel veel hoger (27,6%) dan bij de overige respondenten (11,8%).**

Ter herinnering: preciaire arbeid is hier gedefinieerd als een score lager dan 50 op 100 op de schaal voor tewerkstellingskwaliteit. Deze operationalisering wordt verder gehanteerd in het vervolg van dit hoofdstuk. We zien dat jongeren een veel grotere kans maken om zich in preciaire arbeid te bevinden (27,6%) dan de overige respondenten (11,8%).

**Figuur 3.** Aandeel respondenten in preciaire arbeid in België.



\*\*\*  $p \leq 0.00$ ; \*\*  $p \leq 0.01$ ; \*  $p \leq 0.05$ ; n.s. = niet significant

## 6.2 Preciaire arbeid en organisatiekenmerken

In tabel 2 vergelijken we het aandeel jongeren en het aandeel overige respondenten in preciaire arbeid naargelang de grootte van de organisatie en de sector van tewerkstelling. Wat de grootte van de organisatie betreft, zien we een duidelijke gradiënt: hoe kleiner de organisatie, hoe groter het aandeel werknemers in preciaire arbeid. Dat geldt zowel voor jongeren als voor de overige respondenten, maar de percentages voor jongeren liggen beduidend hoger: vaak meer dan het dubbele aandeel jongeren bevindt zich in preciaire arbeid. Wat de sectoren betreft, komt preciaire arbeid vaker voor in de landbouw en visserij, alsook in de dienstensector. Ook hier zien we dat jongeren telkens slechter scoren dan de overige respondenten.

**Tabel 2.** Aandeel respondenten in precare arbeid naargelang grootte van organisatie en sector.

	Jongeren	Overige respondenten	Totaal
<b>Steekproeftotaal</b>	27,6%	11,8%	15,4%
<b>Grootte van de organisatie (***)</b>			
1 werknemer	45,8%	21,0%	27,9%
2 t.e.m. 9 werknemers	38,0%	19,8%	25,6%
10 t.e.m. 49 werknemers	27,7%	12,2%	16,2%
50 t.e.m. 249 werknemers	20,1%	7,9%	10,4%
250+ werknemers	15,7%	6,5%	7,9%
<b>Sector<sup>1</sup> (***)</b>			
Landbouw en visserij	35,3%	24,0%	26,9%
Industrie	23,2%	10,2%	13,1%
Diensten	32,6%	14,0%	19,0%
Publieke sector	15,9%	6,7%	7,9%
Overige diensten	25,4%	11,7%	14,6%

\*\*\*  $p \leq 0.00$ ; \*\*  $p \leq 0.01$ ; \*  $p \leq 0.05$ ; n.s. = niet significant

<sup>1</sup> Landbouw en visserij (landbouw, jacht en bosbouw; visserij) - Industrie (winning van delfstoffen; industrie; distributie van elektriciteit, gas, en water; bouwnijverheid) - Diensten (groot- en detailhandel, reparatie van auto's en motorfietsen; horeca; vervoer, opslag en communicatie; financiële activiteiten; vastgoedactiviteiten) - Publieke sector (openbaar bestuur en defensie; verplichte sociale verzekeringen) - Overige diensten (onderwijs; gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening; overige diensten; activiteiten van huishoudens als werkgever; activiteiten van extraterritoriale organisaties en lichamen).

### 6.3 Precare arbeid en individuele demografische en socio-economische werknemerskenmerken

In tabel 3 vergelijken we het aandeel jongeren en overige respondenten in precare arbeid naargelang geslacht, opleidingsniveau, migratieachtergrond en beroep. Daarbij merken we zo goed als geen verschillen op tussen mannen en vrouwen. Qua opleidingsniveau tekent zich een duidelijke sociale gradiënt af: hoe lager het opleidingsniveau, hoe meer werknemers in precare arbeid. Verder blijken ook werknemers met een migratieachtergrond (in het buitenland geboren of ouders in het buitenland geboren) benadeeld te zijn op het vlak van tewerkstellingskwaliteit. Wat het beroep betreft, bevinden hooggeschoolde bedienden zich in de meest gunstige positie op het vlak van tewerkstellingskwaliteit, terwijl de laaggeschoolde arbeiders zich in de meest benadeelde positie bevinden. De verschillen tussen de jongeren en de overige respondenten zijn opnieuw tekenend: vaak blijkt het dubbele of soms zelfs het driedubbele aandeel jongeren geconfronteerd te worden met precare arbeid in vergelijking met de andere respondenten.

**Tabel 3.** Aandeel respondenten in preciaire arbeid naargelang geslacht, opleidingsniveau, migratieachtergrond en beroep.

	Jongeren	Overige respondenten	Totaal
<b>Steekproeftotaal</b>	27,6%	11,8%	15,4%
<b>Geslacht (***)</b>			
Man	27,7%	11,8%	15,4%
Vrouw	27,4%	11,8%	15,3%
<b>Opleidingsniveau<sup>1</sup> (***)</b>			
Laag	40,3%	20,3%	24,3%
Midden	31,3%	13,8%	18,3%
Hoog	18,8%	6,7%	9,2%
<b>Respondent of ouders geboren in buitenland (***)</b>			
Nee	26,1%	10,4%	13,9%
Ja	32,9%	17,1%	21,0%
<b>Beroep<sup>2</sup> (***)</b>			
Hooggeschoolde bediende	17,7%	6,4%	8,7%
Laaggeschoolde bediende	34,6%	12,8%	18,7%
Hooggeschoolde arbeider	28,1%	12,7%	16,4%
Laaggeschoolde arbeider	31,4%	21,2%	23,3%

\*\*\*  $p \leq 0.00$ ; \*\*  $p \leq 0.01$ ; \*  $p \leq 0.05$ ; n.s. = niet significant

<sup>1</sup> Laag (geen diploma, lager onderwijs, lager secundair onderwijs) - Midden (hoger secundair onderwijs) - Hoog (hogeschool, universiteit).

<sup>2</sup> Hooggeschoolde bediende (managers; professionals; technici en vakspecialisten) - Laaggeschoolde bediende (administratief personeel; dienstverlenend personeel en verkopers) - Hooggeschoolde arbeider (geschoolde landbouwers, bosbouwers en vissers; ambachtslieden) - Laaggeschoolde arbeider (bedieners van machines en installaties, assembleurs; elementaire beroepen).

## 6.4 Preciaire arbeid en de arbeidsinhoud en arbeidsomstandigheden

In een volgende stap kijken we in welke mate preciaire arbeid samenhangt met verschillende intrinsieke kenmerken van de arbeidstaak, namelijk aspecten van de arbeidsinhoud en de arbeidsomstandigheden. In tabel 4 tonen we de gemiddelde scores (geen percentages) naargelang leeftijd en precariteitsstatus van de respondenten op vijf schalen (van 0 tot 100): gebrek aan jobcontrole, tijdsdruk, gebrek aan ondersteuning, omgevingsblootstellingen en ergonomische blootstellingen. De operationalisering van de indicatoren voor intrinsieke kenmerken van de arbeidstaak wordt telkens onder de tabel weergegeven. Hoe hoger het cijfer in de tabel, hoe slechter de arbeidskwaliteit voor het intrinsieke werkkenmerk. Voor alle intrinsieke werkkenmerken scoren de werknemers in preciaire arbeid slechter dan de werknemers in niet-preciaire arbeid. De verschillen zijn daarbij het grootst voor gebrek aan jobcontrole en gebrek aan ondersteuning.

Verder vertonen de jongeren voor alle kenmerken iets slechtere scores dan de overige respondenten. Enkel op het vlak van ondersteuning lijken de jongeren beter te scoren. Alle verschillen blijken significant, behalve die voor blootstelling aan tijdsdruk.

**Tabel 4.** Gemiddelde scores op intrinsieke werkkenmerken vergeleken tussen jongeren en overige respondenten in preciaire en niet-preciaire arbeid.

	Jongeren Precair	Jongeren Niet precair	Overige res- pondenten Precair	Overige res- pondenten Niet precair
<b>Gebrek aan jobcontrole<sup>1</sup> (***)</b>	49,2	35,3	46,0	32,0
<b>Blootstelling aan tijdsdruk<sup>2</sup> (n.s.)</b>	32,4	29,4	32,1	30,8
<b>Gebrek aan ondersteuning<sup>3</sup> (***)</b>	39,7	31,0	45,5	33,2
<b>Omgevingsblootstellingen<sup>4</sup> (***)</b>	11,3	9,5	10,6	8,8
<b>Ergonomische blootstellingen<sup>5</sup> (***)</b>	34,8	27,4	33,9	26,6

**Noot:** De scores in deze tabel zijn relatieve scores en mogen dus niet geïnterpreteerd worden als percentages.

\*\*\*  $p \leq 0.00$ ; \*\*  $p \leq 0.01$ ; \*  $p \leq 0.05$ ; n.s. = niet significant

<sup>1</sup> Gebrek aan jobcontrole: somschaal aangemaakt op basis van twee subschalen, namelijk autonomie (mogelijkheid om de volgorde van taken, werkmethoden en de snelheid van het werk te kiezen of aan te passen) en ontwikkeling en gebruik van vaardigheden (monotone taken, complexe taken, mogelijkheid om nieuwe dingen te leren en mogelijkheid om nieuwe ideeën in het werk toe te passen).

<sup>2</sup> Blootstelling aan tijdsdruk: somschaal gebaseerd op drie variabelen, namelijk werken aan een zeer hoog tempo, werken met strakke deadlines en voldoende tijd hebben om het werk klaar te krijgen.

<sup>3</sup> Gebrek aan ondersteuning: somschaal gebaseerd op twee variabelen, namelijk de mate waarin werknemers hulp en steun krijgen van collega's, en van hun manager.

<sup>4</sup> Omgevingsblootstellingen: somschaal gebaseerd op negen variabelen, namelijk blootstelling aan trillingen, geluid, lage temperaturen, hoge temperaturen, rook, dampen, chemische producten, tabaksrook en besmettelijke materialen.

<sup>5</sup> Ergonomische blootstellingen: somschaal gebaseerd op vier variabelen, namelijk blootstelling aan vermoeiende/pijnlijke houdingen, heffen/verplaatsen van mensen, dragen/verplaatsen van zware ladingen en repetitieve hand- of armbewegingen.

## 6.5 Preciaire arbeid en gezondheid en welzijn

Tot slot onderzoeken we hoe preciaire arbeid samenhangt met gezondheid en welzijn. Tabel 5 geeft het aandeel respondenten weer dat een slechte algemene gezondheid, slechte mentale gezondheid, werkgerelateerde gezondheidsrisico's, arbeidsontevredenheid en jobonzekerheid rapporteert, naargelang leeftijd en precariteitsstatus. De operationalisering van de dichotome gezondheids- en welzijnsindicatoren wordt telkens onder de tabel weergegeven.

Uit de beschrijvende analyses blijkt dat werknemers in preciaire jobs steeds een slechtere score hebben op de gezondheids- en welzijnsindicatoren dan werknemers in een niet-preciaire job, en dit zowel bij jongeren als de overige respondenten. Verder valt

op dat jongeren een beter welzijn en een betere gezondheid hebben dan de overige werknemers, wat wellicht te verklaren is door de algemeen betere gezondheidstoestand geassocieerd met hun leeftijd. Op het vlak van algemene en mentale gezondheid blijken de jonge preciaire werknemers beter te scoren dan de niet-preciaire overige respondenten, wat in lijn ligt met onze verwachtingen aangezien jongeren typisch de gezondste bevolkingsgroep in de samenleving zijn. De verschillen voor algemene gezondheid zijn echter niet significant.

**Tabel 5.** Aandeel jongeren en overige respondenten in preciaire en niet-preciaire arbeid met een slechte score op gezondheids- en welzijnsindicatoren.

	Jongeren Precair	Jongeren Niet precair	Overige res- pondenten Precair	Overige res- pondenten Niet precair
<b>Slechte algemene gezondheid<sup>1</sup> (n.s.)</b>	13,3%	11,9%	25,9%	20,5%
<b>Slechte mentale gezondheid<sup>2</sup> (*)</b>	15,5%	12,6%	21,9%	16,7%
<b>Werkgerelateerde gezondheidsrisico's<sup>3</sup> (*)</b>	25,8%	21,2%	28,2%	23,6%
<b>Arbeidsontevredenheid<sup>4</sup> (***)</b>	17,9%	8,6%	21,2%	10,7%
<b>Jobonzekerheid<sup>5</sup> (***)</b>	25,8%	21,2%	28,2%	23,6%

\*\*\*  $p \leq 0.00$ ; \*\*  $p \leq 0.01$ ; \*  $p \leq 0.05$ ; n.s. = niet significant

<sup>1</sup> Slechte algemene gezondheid: antwoord 'redelijke', 'slechte' of 'zeer slechte' algemene gezondheid.

<sup>2</sup> Slechte mentale gezondheid: op basis van WHO-5 schaal (score van 5 of lager is slecht).

<sup>3</sup> Werkgerelateerde gezondheidsrisico's: gezondheid of veiligheid in gevaar door job (antwoord 'ja').

<sup>4</sup> Arbeidsontevredenheid: antwoord 'niet tevreden' of 'helemaal niet tevreden' met werkomstandigheden.

<sup>5</sup> Jobonzekerheid: antwoord 'helemaal akkoord' of 'eerder akkoord' op de vraag of werknemers denken hun job te verliezen in de komende zes maanden.

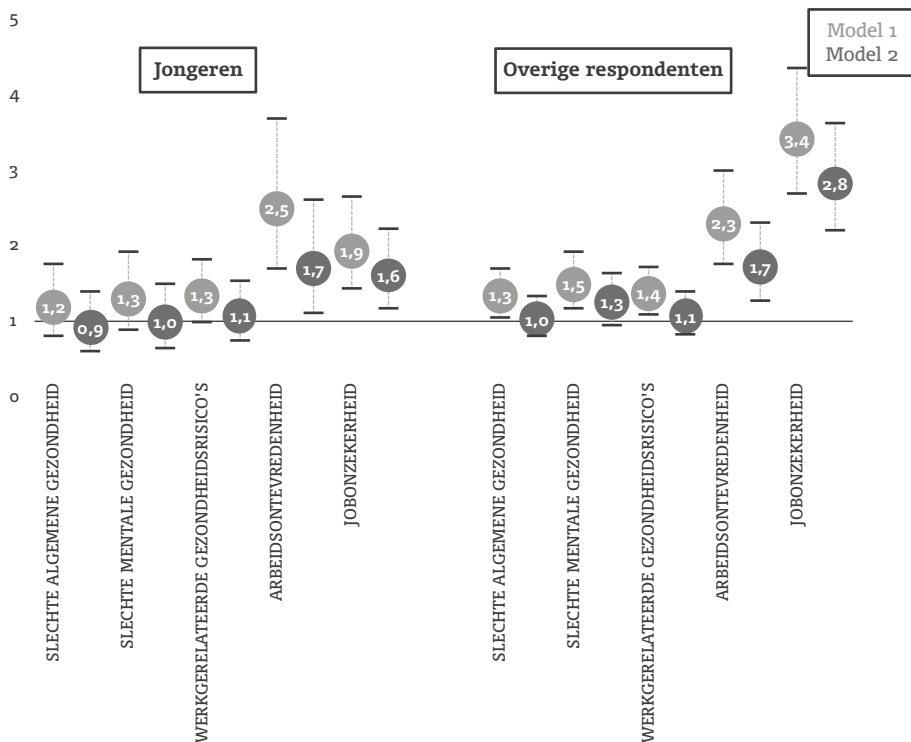
Tot slot bekijken we in figuur 4 het verband tussen preciaire arbeid (onafhankelijke variabele) en de voorgenoemde gezondheids- en welzijnsindicatoren (afhankelijke variabelen) aan de hand van logistische regressieanalyses. De analyses gebeurden voor jongeren en de overige respondenten apart. De resultaten van de regressieanalyses worden beschreven in termen van odds ratio's, die het verschil in odds om te behoren tot de blootstellingscategorie (bijvoorbeeld een slechte algemene gezondheid) weergeven voor respondenten in preciaire arbeid ten opzichte van respondenten in niet-preciaire arbeid. De categorie van werknemers in niet-preciaire arbeid fungeert dus telkens als referentiecategorie. De verticale staafjes geven de 95%-betrouwbaarheidsintervallen weer. Als er sprake is van een 'significant verband', dan ligt de referentiewaarde '1' buiten het betrouwbaarheidsinterval. In model 1 (lichtgrijs) werden geen controlevariabelen toegevoegd. In model 2 (donkergrijs) werden geslacht, opleidingsniveau, migratieachtergrond en intrinsieke werkkenmerken (jobcontrole, tijdsdruk, ondersteuning, omgevingsblootstellingen en ergonomische blootstellingen) opgenomen ter controle.



Voor de jongeren blijken enkel de resultaten voor arbeidsontevredenheid en jobonzekerheid significant. Jongeren in preciaire arbeid hebben in vergelijking met jongeren in niet-preciaire arbeid een 2,5 keer hogere odds om ontevreden te zijn over hun job en een 1,9 keer hogere odds om onzeker te zijn over het behoud van hun job. Die effecten blijven significant na toevoeging van de controlevariabelen (model 2).

Voor de overige respondenten zien we dat preciaire werknemers significant slechter scoren dan niet-preciaire werknemers op alle gezondheids- en welzijnsindicatoren. Na toevoeging van de controlevariabelen blijken echter enkel nog de effecten voor arbeidsontevredenheid en jobonzekerheid significant te zijn. Zo blijkt uit model 2 dat werknemers in preciaire arbeid een 1,7 keer hogere odds hebben om ontevreden te zijn over hun job en een 2,8 keer hogere odds om onzeker te zijn over het behoud van hun job in vergelijking met werknemers in niet-preciaire arbeid.

**Figuur 4.** Preciaire arbeid en de relatie met gezondheids- en welzijnsindicatoren.



**Model 1:** geen controlevariabelen.

**Model 2:** gecontroleerd voor geslacht, opleidingsniveau, migratieachtergrond en intrinsieke werkkenmerken.

**Noot:** De cijfers in deze figuur wijzen op odds ratio's.

## 7. Conclusie en beleidsvoorstellen

De arbeidsmarkt is de laatste decennia sterk veranderd. In de meeste westerse landen wonnen atypische en flexibele vormen van werk gestaag aan belang. Dat is ook het geval voor België, al zijn de evoluties bescheidener dan in vele andere Europese landen. Gebruik makend van onze multidimensionale definitie van preciaire arbeid (die instabiliteit van tewerkstelling, onvoldoende economische duurzaamheid, gebrek aan rechten en sociale bescherming, (ongewild) flexibele werktijden, gebrek aan investering in de ontwikkeling van vaardigheden en gebrek aan zelfbeschikking bevat) zien we dat 15,4% van de Belgische werknemers geconfronteerd wordt met preciaire arbeid. Voor jongeren ligt dat percentage echter hoger, namelijk 27,6%. Als we naar de aparte dimensies van tewerkstellingskwaliteit kijken, zien we dat jongere werknemers vooral op het vlak van stabiliteit van tewerkstelling en economische duurzaamheid slechter scoren dan de werknemers uit oudere leeftijdscategorieën. Dat is te verklaren door het gebruik van tijdelijke contracten als opstap naar de arbeidsmarkt en lagere lonen door een gebrek aan anciënniteit en ervaring (Novella, 2018; Pulignano & Doerflinger, 2014).

Uit onze resultaten blijkt dat preciaire arbeid ongelijk verdeeld is in de Belgische samenleving. Preciaire arbeid komt vaker voor in kleinere organisaties, de primaire sector en de dienstensector. Het aandeel preciaire arbeid bij jongeren ligt daarbij telkens veel hoger dan bij de andere leeftijdsgroepen. Dat preciaire arbeid vaker voorkomt in kleinere organisaties kan onder andere te wijten zijn aan een gebrek aan formele (vakbonds) vertegenwoordiging. Verder vertoont preciaire arbeid een duidelijk ongelijke socio-economische spreiding. Laaggeschoolden, werknemers met een migratieachtergrond en laaggeschoolde arbeiders bevinden zich in de meest benadeelde positie op het vlak van preciaire arbeid. Die resultaten zijn in lijn met eerder onderzoek dat erop wijst dat een laag opleidingsniveau sterk samenhangt met niet-standaard werk en preciaire arbeid (Kalleberg, 2011). Qua geslacht vinden we zo goed als geen verschillen in onze analyses, in tegenstelling tot internationaal onderzoek waar soms vastgesteld wordt dat vrouwen vaker terecht komen in jobs met kenmerken van preciaire arbeid, zoals slecht betaalde jobs, onvrijwillig deeltijds werk en tijdelijk werk (De Moortel, Vandenheede, & Vanroelen, 2014; Puig i Barrachina, 2013; Vosko, 2011). Onze resultaten voor de overkoepelende indicator van preciaire arbeid verbergen echter ook verschillen op het vlak van de aparte dimensies van preciaire arbeid. Zo scoren vrouwen vaak slechter wat economische duurzaamheid betreft en worden zij vaker geconfronteerd met onvrijwillig deeltijds werk (De Moortel, Vandenheede & Vanroelen, 2014; Puig i Barrachina, 2013; Vosko, 2011). In de overkoepelende indicator worden die verschillen echter gecompenseerd door dimensies waarop vrouwen beter scoren. Voor ieder van de bovengenoemde achtergrondvariabelen zijn de verschillen naar leeftijd tekenend: telkens worden jongeren overmatig geconfronteerd met preciaire arbeid. Dat preciaire arbeid vaker voorkomt bij jonge werknemers is in lijn met voorgaand onderzoek (MacDonald, 2009; Puig i Barrachina, 2013).

Ons onderzoek bevestigt ook dat preciaire werknemers vaker blootgesteld worden aan nadelige arbeidsomstandigheden en een minder interessante arbeidsinhoud. Zo blijkt

dat precare werknemers minder controle over hun job ervaren, minder ondersteund worden en vaker blootgesteld worden aan omgevings- en ergonomische risico's in vergelijking met niet-precaire werknemers. Jongeren scoren telkens iets slechter dan de werknemers uit andere leeftijdscategorieën, behalve wat ondersteuning betreft.

Tot slot toonden we de relatie tussen precare arbeid enerzijds en gezondheid en welzijn anderzijds. De beschrijvende analyses tonen duidelijke associaties tussen precare arbeid en een slechtere situatie inzake welzijn of gezondheid. Wel blijken jongeren consequent in een betere gezondheid te verkeren dan de oudere werknemers, wat logisch is aangezien jongeren algemeen minder met gezondheidsproblemen te kampen krijgen. Aan de hand van logistische regressieanalyses werden er significante verbanden gevonden tussen precare arbeid enerzijds en arbeidsontevredenheid en jobonzekerheid anderzijds. Voor slechte algemene gezondheid, slechte mentale gezondheid en werkgerelateerde gezondheidsrisico's werden geen significante verbanden gevonden of verdwenen die wanneer controlevariabelen toegevoegd werden aan het model. Dat er geen significante effecten gevonden worden voor deze gezondheids- en welzijnsindicatoren bij jongeren kan onder andere te wijten zijn aan de eerder kleine steekproefgrootte voor jongeren, waardoor de statistische kracht van de modellen beperkt is. Ook is het mogelijk dat jongeren in precare arbeid hun arbeidsmarktpositie vaker dan oudere werknemers zien als een opstap of tijdelijke periode, waardoor het in mindere mate een invloed heeft op hun gezondheid. Tot slot kan ook het *healthy worker effect* een rol spelen. Dat is een vorm van selectie op de arbeidsmarkt, waarbij werknemers met een zwakkere gezondheid minder in precare jobs terecht komen of uitstromen uit de arbeidsmarkt, aangezien ze het meer belastende of flexibele werk niet aankunnen. Daardoor kunnen er meer 'sterkere' werknemers overblijven in de meer precare jobs. Onze resultaten liggen voor een groot deel in lijn met andere studies die de relatie tussen precare arbeid en gezondheids- en welzijnsindicatoren onderzocht hebben (Benach, e.a., 2014; Eurofound, 2013; Vives, e.a., 2010; Vives, Amable, Ferrer, Moncada, e.a., 2013), hoewel er in die studies vaker sprake was van sterkere relaties met gezondheid.

Bij de hier gepresenteerde resultaten moeten we twee belangrijke kanttekeningen maken die gepaard gaan met de aard van de gebruikte data. Ten eerste, het feit dat twee waves – 2010 en 2015 – van de Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden werden gecombineerd, liet ons toe het aantal respondenten (en vooral het aantal jongeren) in de steekproef voldoende op te trekken om betrouwbare analyses te kunnen uitvoeren. Een nadeel is dat niet alle data op hetzelfde moment verzameld werden, wat inhoudt dat de mate van precariteit voor een of meerdere (sub)dimensies gewijzigd zou kunnen zijn. Analyses uit voorgaand onderzoek wijzen er echter op dat de verschillen beperkt zijn (Van Aerden, 2018). Ten tweede brengt het werken met zelf gerapporteerde gegevens een factor van subjectiviteit met zich mee die we in het achterhoofd moeten houden bij het interpreteren van de resultaten. Desalniettemin maakten we zo veel als mogelijk gebruik van 'feitelijke informatie' (o.a. soort contract, kenmerken van de werkuren, ontvangen van training) en niet van 'perceptionele indicatoren' (zoals baanonzekerheid of inschatting van persoonlijke groei mogelijkheden) om de precariteits-

score te berekenen. We zijn ervan overtuigd dat daardoor de mate waarin de indicator onderhevig is aan een subjectiviteitsbias beperkt is.

Op basis van onze resultaten kunnen we concluderen dat het belangrijk is om beleidslijnen te ontwikkelen die een precarisering van de arbeid tegengaan. Dat kan onder

andere door de inspraak van werknemers te vergroten en te focussen op opleidingsmogelijkheden, maar ook door ervoor te zorgen dat de flexibilisering van contracten en werktijden onder (collectieve) controle blijft. Daarbij moet extra aandacht besteed worden aan kwetsbare groepen zoals laagopge-

## Het is belangrijk om beleidslijnen te ontwikkelen die een precarisering van de arbeid tegengaan.

leide werknemers en jongeren. Deze aanbevelingen zijn zelfs nog urgenter in tijden van economische crisis door de uitbraak van COVID-19. De crisis treft de meest kwetsbaren, waaronder mensen in preciaire arbeid, des te harder. De resultaten gepresenteerd in deze studie zijn gebaseerd op data die verzameld zijn voor de coronacrisis. Hoogstwaarschijnlijk zijn de verschillen tussen preciaire werknemers en werknemers in betere posities op de arbeidsmarkt nog groter geworden. Daarom pleiten wij voor een socialer, eerlijker systeem van sociale zekerheid. Concreet kan dat door ervoor te zorgen dat 'precaire arbeidsstatuten' op evenveel sociale bescherming kunnen rekenen als niet-precaire statuten. Verder moeten beleidsmakers, veel meer dan nu het geval is, oog hebben voor de 'tewerkstellingskwaliteit' van jobs waartoe werknemers via activering en/of flexibilisering naar de arbeidsmarkt geleid worden. Tot slot dringt zich, in post-COVID-19-tijden, zowel bij werkgevers als bij de overheid een reflectie op over bestaande 'atypische' vormen van tewerkstelling, zoals onder andere tijdelijk en uitzendwerk, onderaanneming en freelancewerk. Het zijn dat soort statuten die zowel op het vlak van sociale bescherming, economische zekerheid als gezondheidsrisico het hardst werden getroffen door deze massieve crisis, terwijl juist die mensen vaak 'aan het front' stonden als essentiële beroepen (o.a. winkelpersoneel, huishoudhulpen en logistiek medewerkers) (ILO, 2020; Lan, Wei, Hsu, Christiani, e.a., 2020). Duurzamere tewerkstellingsstatuten vormen volgens ons een essentiële bouwsteen van een nieuw sociaaleconomisch compromis voor de heropbouw na de coronacrisis.

## Bibliografie

- Amable, M., Benach, J., Muntaner, C., Benavides, F.G., Gimeno, D., Menendez, M., Noh, S., Kaspar, V., & Artazcoz, L. (2006). *Psychosocial dimensions of precarious employment: Developing an epidemiological measure of work precariousness*. In M. Amable (ed.), *La precariedad laboral y su impacto en la salud. Un estudio en trabajadores asalariados en Espana (Tesis Doctoral)* (pp. 111-131). Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Atkinson, J. (1984). Manpower strategies for flexible organisations. *Personnel Management*, August, 28-31.

- Bardasi, E. & Gornick, J.C. (2008). Working for less? Women's part-time wage penalties across countries. *Feminist Economics*, 14(1), 37-72.
- Benach, J., Muntaner, C., & Santana, V. (2007). *Employment conditions and health inequalities*. Final report to the WHO commission on social determinants of health (CSDH). WHO.
- Benach, J., Vives, A., Amable, M., Vanroelen, C., Tarafa, G., & Muntaner, C. (2014). Precarious employment: Understanding an emerging social determinant of health. *Annual Review of Public Health*, 35, 229-53.
- Bosch, G. (2004). Towards a new standard employment relationship in Western Europe. *British Journal of Industrial Relations*, 42(4), 617-636.
- Bosmans, K. (2016). *Workers' perceptions of precarious employment. A Qualitative study of the psychosocial processes linking employment experiences to mental well-being*. Doctoral dissertation. Brussels: Vrije Universiteit Brussel.
- Bosmans, K., Hardonk, S., De Cuyper, N., & Vanroelen, C. (2016). Explaining the relation between precarious employment and mental well-being. A qualitative study among temporary agency workers. *Work. A Journal of Prevention Assessment & Rehabilitation*, 53(2), 249-264.
- Bourdeaud'hui, R., Janssens, F., & Vanderhaeghe, S. (2020). *Wat maakt werk werkbaar voor werknemers? Onderzoek naar determinanten van werkbaar werk op basis van de Vlaamse werkbaarheidsmonitor 2004-2019*. Brussel: Stichting Innovatie & Arbeid.
- Byoung-Hoon, L. & Frenkel, S.J. (2004). Divided workers: Social relations between contract and regular workers in a Korean auto company. *Work Employment & Society*, 18(3), 507-530.
- Canivet, C., Bodin, T., Emmelin, M., Toivanen, S., Moghaddassi, M., & Östergren, P.-O. (2016). Precarious employment is a risk factor for poor mental health in young individuals in Sweden: A cohort study with multiple follow-ups. *BMC Public Health*, 16, 687.
- Ciairano, S., Rabaglietti, E., Roggero, A., & Callari, T. C. (2010). Life satisfaction, sense of coherence and job precariousness in Italian young adults. *Journal of Adult Development*, 17(3), 177-189.
- Clarke, M., Lewchuk, W., de Wolff, A., & King, A. (2007). 'This just isn't sustainable': Precarious employment, stress and workers' health. *International Journal of Law and Psychiatry*, 30(4-5), 311-326.
- Cockx, B. & Van Belle, E. (2019). Waiting longer before claiming, and activating youth: No point? *International Journal of Manpower*, 40(4), 658-687.
- De Lange, M., Wolbers, M.H.J., & Ultee, W.C. (2013). United in precarious employment? Employment precariousity of young couples in the Netherlands, 1992-2007. *European Sociological Review*, 29(3), 503-516.
- De Moortel, D., Vandenheede, H., & Vanroelen, C. (2014). Contemporary employment arrangements and mental well-being in men and women across Europe: A cross-sectional study. *International Journal for Equity in Health*, 13(1), 90.
- Denys, J. (2015). *Uitzendwerk 360° handboek*. Tiel: Randstad & LannooCampus.
- Eurofound. (2013). *Quality of employment conditions and employment relations in Europe*. Dublin: Eurofound.
- Ferrie, J.E., Westerlund, H., Virtanen, M., Vahtera, J., & Kivimäki, M. (2008). Flexible labor markets and employee health. *Scandinavian Journal of Work Environment & Health*, 6, 98-110.
- Gevaert, J., Van Aerden, K., De Moortel, D., & Vanroelen, C. (2020). Tewelkstellingskwaliteit, gezondheid en welzijn voor werknemers en zelfstandigen. *Sociologos*, 40(2-3-4), 150-180.
- Goudswaard, A. & Andries, F. (2002). *Employment status and working conditions*. Dublin: Eurofound.
- Hacker, J. (2006). *The great risk shift*. New York: Oxford University Press.
- Håkansson, K., Isidorsson, T., & Strauss-Raats, P. (2013). *Work environment for staffing agency workers - The physical and psychosocial work environment of staff provided by employment agencies*. State of Knowledge Report.
- Hannif, Z. & Lamm, F. (2005). When non-standard work becomes precarious. Insights from the New Zealand call centre industry. *Management Revue*, 16(3), 324-350.

- Holman, D. (2013). Job types and job quality in Europe. *Human Relations*, 66(4), 475-502.
- Holman, D. & McClelland, C. (2011). *Walging working paper 2011.3. Job quality in growing and declining economic sectors of the EU*. Manchester.
- ILO (2020). COVID-19 and food retail. ILO sectoral brief.
- Jahn, E.J. & Pozzoli, D. (2013). The pay gap of temporary agency workers – Does the temp sector experience pay off? *Labour Economics*, 24, 48-57.
- Julià, M., Vanroelen, C., Bosmans, K., Van Aerden, K., & Benach, J. (2017). Precarious employment and quality of employment in relation to health and well-being in Europe. *International Journal of Health Services*, 47(3), 389-409.
- Kalleberg, A. (2000). Nonstandard employment relations: Part-time, temporary and contract work. *Annual Review of Sociology*, 26, 341-365.
- Kalleberg, A. (2011). *Good jobs, bad jobs. The rise of polarized and precarious employment systems in the United States, 1970s to 2000s*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kojima, S. (2015). Why do temp workers work as hard as they do? The commitment and suffering of factory temp workers in Japan. *The Sociological Quarterly*, 56, 355-385.
- Kreshpaj, B., Orellana, C., Burström, B., Davis, L., Hemmingsson, T., Johansson, G., Kjellberg, K., Jonnson, J., Wegman, D.H., & Bodin, T. (2019). What is precarious employment? A systematic review of definitions and operationalizations from quantitative and qualitative studies. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 46(3), 235-247.
- Laß, I. (2017). *The impact of employment insecurity on partnership and parenthood decisions. Evidence from couples in Germany and Australia*. Doctoral dissertation. Bielefeld University.
- Lan, F.-Y., Wei, C.-F., Hsu, Y.-T., Christiani, D.C., & Kales, S.N. (2020). Work-related COVID-19 transmission in six Asian countries/areas: A follow-up study. *Plos One*, 15(5), e0233588.
- Letourneux, V. (1998). *Precarious employment and working conditions in the European Union*. Luxembourg: Office for official publication of the European communities.
- Lewchuk, W., Clarke, M., & de Wolff, A. (2011). *Working without commitments. The health effects of precarious employment*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Lewchuk, W., Lafleche, M., Procyk, S., Cook, C., Dyson, D., Goldring, L., Lior, K., Meisner, A., Shields, J., Tambureno, A., & Viducis, P. (2015). *The precarity penalty. The impact of employment precarity on individuals, households and communities – and what to do about it*. Toronto: Poverty and Employment Precarity in Southern Ontario (PEPSO) research group.
- Louie, A.M., Ostry, A.S., Quinlan, M., Keegel, T., Shoveller, J., & LaMontagne, A.D. (2006). Empirical study of employment arrangements and precariousness in Australia. *Relations Industrielles / Industrial Relations*, 61(3), 465-489.
- MacDonald, R. (2009). *Precarious work. Risk, choice and poverty traps*. In: A. Furlong (ed.), *Youth and young adulthood. New perspectives and agendas*. (pp. 167-175). London: Routledge.
- McKee-Ryan, F.M. & Harvey, J. (2011). 'I Have a Job, But...': A review of underemployment. *Journal of Management*, 37(4), 962-996.
- McNamara, M., Bohle, P., & Quinlan, M. (2011). Precarious employment, working hours, work-life conflict and health in hotel work. *Applied Ergonomics*, 42(2), 225-232.
- Muntaner, C., Solar, O., Vanroelen, C., Martínez, J.M., Vergara, M., Santana, V., Castedo, A., Kim, I.-H., & Benach, J. (2010). Unemployment, informal work, precarious employment, child labor, slavery, and health inequalities: Pathways and mechanisms. *International Journal of Health Services*, 40(2), 281-295.
- Nahrgang, J.D., Morgeson, F.P., & Hoffman, D.A. (2011). Safety at work: A meta-analytic investigation of the link between job demands, job resources, burnout, engagement, and safety outcomes. *Journal of Applied Psychology*, 96(1), 71-94.
- Novella, L.M. (2018). *Removing youth sub-minimum wage rates in Belgium: Did it affect youth employment?* Working paper 4-18. Brussels: Federal Planning Bureau.

- OECD (2020). OECD Statistics, geraadpleegd via [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=FTPTC\\_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=FTPTC_I) & [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TEMP\\_I#](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TEMP_I#)
- Porthe, V., Ahonen, E., Vazquez, M.L., Pope, C., Agudelo, A.A., Garcia, A.M., Amable, M., Benavides, F.G., & Benach, J. (2010). Extending a model of precarious employment: A qualitative study of immigrant workers in Spain. *American Journal of Industrial Medicine*, 53(4), 417-424.
- Puig i Barrachina, V. (2013). *Monitoring employment-related health inequalities in Europe. The case of unemployment and precarious employment*. PhD Dissertation. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Pulignano, V. & Doerflinger, N. (2014). *Belgian trade unions and the youth: Initiatives and challenges*. Leuven.
- Quinlan, M., Mayhew, C., & Bohle, P. (2001). The global expansion of precarious employment, work disorganization, and consequences for occupational health: Placing the debate in a comparative historical context. *International Journal of Health Services*, 31(3), 507-536.
- Rodgers, G. (1989). Precarious work in Western Europe: The state of the debate. In G. Rodgers & J. Rodgers (eds.). *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe* (pp. 1-16). Geneva: ILO.
- Scott-Marshall, H. (2005). *A political economy lens on work-related insecurity in the new economy: Evaluating the consequences for health*. PhD Dissertation. Toronto: University of Toronto.
- Standing, G. (2011). *The precariat. The new dangerous class*. London: Bloomsbury Academic.
- Tucker, D. (2002). 'Precarious' non-standard employment – A review of the literature. Wellington: Labour Market Policy Group.
- Underhill, E. & Quinlan, M. (2011). How precarious employment affects health and safety at work: The case of temporary agency workers. *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 66(3), 397-421.
- Vallas, S. (2015). Accounting for precarity: Recent studies of labor market uncertainty. *Contemporary Sociology*, 44(4), 463-466.
- Vancea, M. & Utzet, M. (2016). How unemployment and precarious employment affect the health of young people: A scoping study on social determinants. *Scandinavian Journal of Public Health*, 45(1), 73-84.
- Van Aerden, K. (2018). *Contemporary employment arrangements in Europe and their relation with workers' well-being. A typological approach towards employment quality*. Doctoral dissertation. Brussels: Vrije Universiteit Brussel.
- Vanroelen, C. (2009). *Work-related health complaints in a post-Fordist labour force. A sociology of work-related socio-economic health inequalities*. Doctoral dissertation. Brussels: Vrije Universiteit Brussel.
- Vanroelen, C. (2019). Employment quality: An overlooked determinant of workers' health and well-being? *Annals of work exposures and health*, 63(6), 619-623.
- Virtanen, M., Kivimäki, M., Joensuu, M., Virtanen, P., Elovainio, M., Vahtera, J., & Kivimäki, M. (2005). Temporary employment and health: A review. *International Journal of Epidemiology*, 34(3), 610-622.
- Vives, A. (2010). *A multidimensional approach to precarious employment measurement association with poor mental health and prevalence in the spanish workforce*. Doctoral dissertation. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Vives, A., Amable, M., Ferrer, M., Moncada, S., Llorens, C., Muntaner, C., Benavides, F.G., & Benach, J. (2010). The Employment Precariousness Scale (EPRES): Psychometric properties of a new tool for epidemiological studies among waged and salaried workers. *Occupational and Environmental Medicine*, 67(8), 548-555.
- Vives, A., Amable, M., Ferrer, M., Moncada, S., Llorens, C., Muntaner, C., Benavides, F.G., & Benach, J. (2013). Employment precariousness and poor mental health: Evidence from Spain on a new social determinant of health. *Journal of Environmental and Public Health*, ID 978656.
- Vives, A., Vanroelen, C., Amable, M., Ferrer, M., Moncada, S., Llorens, C., Muntaner, C., Benavides, F.G., & Benach, J. (2011). Employment precariousness (EPRES) in Spain: Prevalence, social patterning and population attributable risk of poor mental health. *International Journal of Health Services*, 41, 625-646.

- Vosko, L.F. (2006). *Precarious employment. Understanding labour market insecurity in Canada*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Vosko, L.F. (2011). *Managing the margins. Gender, citizenship and the international regulation of precarious employment*. New York: Oxford University Press.
- Woodman, D. (2012). Life out of synch: How new patterns of further education and the rise of precarious employment are reshaping young people's relationships. *Sociology*, 46(6), 1074-1090.



# Duaal leren: kansen en uitdagingen voor kwetsbare jongeren in grootsteden<sup>1</sup>

Rut Van Caudenberg, Ward Nouwen, Annemie Struyf en Noel Clycq

## 1. Inleiding

Het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten (VSV) is zowel op het Europese als het Vlaamse niveau een belangrijke beleidsprioriteit (Europese Commissie, 2011; Crevits, Vandeurzen, & Muyters, 2015). De prominente plaats van het terugdringen van VSV in het onderwijsbeleid wordt doorgaans gerechtvaardigd door de nadelige effecten op zowel de toekomstmogelijkheden van individuen als op de samenleving in het algemeen. Persoonlijke kosten omvatten een hoger risico op werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting. Tot de maatschappelijke kosten behoren onder meer hogere kosten van sociale uitkeringen en een beroepsbevolking die niet over de juiste vaardigheden beschikt en dus over minder economisch concurrentievermogen (Araújo, Magallanes, Rocha, & Macedo, 2014; Nicaise, 2012). Het fenomeen VSV laat in Vlaanderen nog steeds zijn twee gezichten zien. Aan de ene kant is Vlaanderen erin geslaagd om de beleidsdoelstelling van de Europese Commissie omtrent het verlagen van het VSV-aandeel tot minder dan 10% te behalen.<sup>2</sup> Aan de andere kant toont een meer gedetailleerde lezing van de cijfers aan dat het fenomeen nog steeds erg ongelijk verspreid is en het zich voornamelijk manifesteert in het (deeltijds) beroepsonderwijs en in de centrumsteden. Zo tonen cijfers van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming (2019) aan dat, voor het schooljaar 2016-2017, het VSV-percentage in Antwerpen, Gent en in het Nederlandstalige onderwijs in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest met respectievelijk 21,5%, 15,6% en 16,9% nog ver boven de beoogde doelstelling van 10% ligt.

Bovendien verlaat 17% van de leerlingen in het beroepsonderwijs de schoolbanken zonder onderwijskwalificatie terwijl dat het geval is voor slechts 2,4% van de leerlingen in het algemeen secundair onderwijs. In het oorspronkelijke stelsel van leren en werken (deeltijds beroepsonderwijs (DBSO) en Syntra Leertijd) loopt het VSV-aandeel zelfs op tot meer dan 50% van de uitstroom. Die hardnekkigheid manifesteert zich ook op andere dimensies. Ondanks verschillende gerichte actieplannen lopen namelijk nog steeds dezelfde kansengroepen (d.w.z. leerlingen met een laagopgeleide moeder, een andere thuistaal dan het Nederlands, een schooltoelage en/of uit een buurt met veel leerlingen met schoolse vertraging) een hoger risico om vroegtijdig de school te verlaten dan hun meer kansrijke leeftijdsgenoten (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2019).

Die vaststellingen zetten Vlaamse beleidsmakers ertoe aan een actieplan te ontwikkelen in de strijd tegen schooluitval (Crevits, Vandeurzen, & Muyters, 2015). Het terugdringen van ongekwalificeerde uitstroom en (jeugd)werkloosheid behoort daarnaast ook tot de centrale doelstellingen van het nieuwe systeem van duaal leren dat sinds september 2016 gefaseerd uitgerold werd in het Vlaamse secundair onderwijs. Daarnaast was het voor de beleidsmakers een betrachting om met het nieuwe duale stelsel het bestaande stelsel van leren en werken op te waarderen (Vlaamse Regering, 2015).

Internationaal en Vlaams onderzoek toont het potentieel van het (nieuwe) duale stelsel aan om het leerpotentieel en de leermotivatie van jongeren te versterken en hun initiële arbeidsmarktkansen te verhogen (Nouwen, Struyf, & Clycq, 2020; Parey, 2016; Riphahn & Zibrowius, 2016; Tobback, Verhaest, & Baert, 2020; Verhaest, Baert, De Rick, De Witte, e.a., 2018). Tegelijkertijd wijst evaluatieonderzoek van de proeftuinen duaal leren (Schoolbank op de Werkplek) op verscheidene uitdagingen binnen het nieuwe duale stelsel, zoals de afstemming van wat op school en op de werkplek wordt geleerd, het voorzien van voldoende kwalitatieve werkplekken, twijfels over de doorstroomkansen naar het hoger onderwijs en de toegankelijkheid van het duale stelsel voor kwetsbare groepen van leerlingen (Nouwen, e.a., 2020). In deze bijdrage zoomen we specifiek in op die laatste uitdaging door te focussen op zowel kansen als uitdagingen van duaal leren voor kwetsbare jongeren binnen de grootstedelijke context van Antwerpen, Gent en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Op basis van focusgroepgesprekken met leerlingen in alternerende opleidingen (leerlingen in duaal leren en het deeltijds beroepsonderwijs) in centra voor deeltijds onderwijs (CDO) en met lokale actoren binnen de domeinen onderwijs en arbeidsmarkt in de drie bovenvermelde grootsteden, belichten we hoe er vanuit de doelgroep en lokale actoren gekeken wordt naar de mogelijke uitdagingen en kansen van duaal leren, specifiek met het oog op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en het verhogen van hun kansen op de arbeidsmarkt. Voor we ingaan op de resultaten, beschrijven we eerst kort de bredere context waarin het nieuwe systeem van duaal leren werd ontwikkeld en belichten we enkele cijfers omtrent jeugdwerkloosheid en vroegtijdig schoolverlaten in de drie steden waarin onze studie zich situeert.

## **2. Duaal leren vanuit een Europees en Vlaams beleidsperspectief: een situatieschets**

Beroepsgericht onderwijs en vorming is meer en meer centraal komen te staan in de strategieën van de Europese Commissie om vroegtijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid aan te pakken (Europese Commissie, 2015). Een adviesrapport van Cedefop (2016) gaf aan dat de strategieën van de lidstaten om vroegtijdig schoolverlaten te ver-

minderen speciale aandacht moeten hebben voor het voorkomen van dit fenomeen in het beroepsonderwijs evenals voor het compenseren van vroegtijdig schoolverlaten in het algemeen secundair onderwijs door het aantrekken, behouden en re-integreren van leerlingen via beroepsonderwijs. Landen met een hoger aandeel inschrijvingen in beroepsonderwijs hebben doorgaans lagere VSV-cijfers. Negatieve schoolse ervaringen en schoolmoeheid zijn belangrijke factoren die jonge mensen ertoe aanzetten om vroegtijdig het onderwijs te verlaten. Beroepsonderwijs zou die leerlingen alternatieve leerinhouden en -methoden kunnen bieden die aantrekkelijker zijn voor jongeren bij wie academisch gericht onderwijs minder aanspreekt. Tegelijkertijd rapporteert de vergelijkende studie van Cedefop (2016) landelijke verschillen in uitvalpercentages tussen soorten beroepsonderwijs en sectoren of beroeps categorieën. Deze worden toegeschreven aan verschillen in de aantrekkelijkheid van beroepsonderwijs, die worden gelinkt met kenmerken zoals kansen op tewerkstelling, loonniveaus of het maatschappelijke imago van het beroep waarvoor de leerling wordt opgeleid. Meer prestigieuze beroeps- (en technische) opleidingen, die vaak een studentenpopulatie met hogere motivatie- en prestatieniveaus aantrekken, hebben doorgaans een lager VSV-aandeel dan de opleidingen die als laatste redmiddel worden beschouwd.

Daarnaast beroept het bovenstaande rapport zich op een deskstudie van wetenschappelijke bronnen die onder meer uitwijzen dat werkplekleren positieve effecten kan hebben op de motivatie en de ontwikkeling van een positieve professionele identiteit, wat uiteindelijk bijdraagt tot een hogere retentie. Toch zien we in veel landen net hogere niveaus van schooluitval in beroepsopleidingen waarin leren en werken worden gecombineerd. Opnieuw kan dat verschil minstens deels worden toegeschreven aan een selectie-effect waarin zulke beroepsgerichte opleidingen meer leerlingen aantrekken die vanwege hun sociodemografische en schoolloopbaanachtergrond meer risico lopen om vroegtijdig het onderwijs te verlaten. De doeltreffendheid van werkplekleren wordt daardoor niet in twijfel getrokken, maar het rapport pleit er wel voor om de effectiviteit ervan – bijvoorbeeld voor wat de bestrijding van VSV en jeugdwerkloosheid betreft – te versterken door ondersteunende maatregelen te nemen die gericht zijn op de behoeften van leerlingen die het risico lopen uit te vallen (Cedefop, 2016).

Een beroepsgerichte opleiding moet zo een volwaardig en aantrekkelijk alternatief bieden voor jongeren die moeilijk aansluiting vinden bij meer academisch georiënteerd (secundair) onderwijs. Werkplekleren wordt in de beleidsstrategie van de Europese Commissie dan ook als een belangrijk aspect beschouwd voor het terugdringen van jeugdwerkloosheid. Voor de beleidsperiode 2015-2020 is een van de belangrijkste prioriteiten van de Europese Commissie op het gebied van beroepsonderwijs dan ook het bevorderen van leerwegen met werkplekleren

**Een beroepsgerichte opleiding moet een volwaardig en aantrekkelijk alternatief bieden voor jongeren die moeilijk aansluiting vinden bij meer academisch georiënteerd onderwijs.**

in al zijn vormen, maar met nadruk op leertrajecten die schools en werkplekleren combineren (Europese Commissie, 2015).

Zoals hierboven al werd aangehaald, krijgt werkplekleren, ondanks de beleidsaandacht vanuit de Europese Commissie, op erg uiteenlopende manieren een plek in het beroepsonderwijs van de lidstaten. Het Vlaamse beroepsonderwijs is van oudsher overwegend schoolgericht, vaak gecombineerd met korte stages binnen een onderneming (Europese Commissie, 2015). Om tegemoet te komen aan de Europese en Vlaamse beleidsaandacht voor werkplekleren (zie bv. SERV, 2013), vermeldde het Vlaamse Regeerakkoord voor de periode 2014-2019 de doelstelling om een nieuw geïntegreerd duaal stelsel van leren en werken te creëren dat beleidsmatig en maatschappelijk als gelijkwaardig wordt beschouwd aan andere vormen van secundair onderwijs. Met de implementatie van het nieuwe duale stelsel werd zo een hervorming van het stelsel van leren en werken beoogd. Het Decreet Leren en Werken, dat in 2008 in voege trad, stelde de realisatie van een voltijds engagement als centrale doelstelling voor elke leerling binnen het stelsel.<sup>3</sup> Een voltijds engagement binnen een leertraject op maat moest leiden tot een kwalificatie. Voor de schoolse component kunnen de leerlingen uitsluitend terecht in centra voor deeltijds onderwijs (voor het DBSO) en Syntra-campusen (voor de leertijd). Naast de duurtijd van de schoolcomponent, respectievelijk twee en één dag(en) campusleren, is het belangrijkste verschil tussen de twee types van bestaande alternerende opleidingen de werkplekcomponent. Die werkplekcomponent bestaat in het deeltijds beroepsonderwijs uit de trajecten arbeidsdeelname in het normaal economisch circuit (NEC) of het volgen van een brugproject of een voortraject.<sup>4</sup> Het persoonlijk ontwikkelingstraject (POT) kan daarnaast één of beide componenten vervangen.<sup>5</sup> De Syntra-leertijd is selectiever, in de zin dat arbeidsdeelname – eventueel na het doorlopen van een voortraject – een voorwaarde is om ingeschreven te worden.

Een aantal knelpunten zorgden ervoor dat een hervorming van dit bestaande stelsel van leren en werken zich aandeede. Het betrof onder meer:<sup>6</sup>

- Het voltijds engagement wordt voor een grote groep in het DBSO niet gerealiseerd en voor een groot en stijgend aandeel leerlingen wordt geen werkplek (NEC) gevonden.
- Hoewel er via het stelsel leren en werken een stijging heeft plaatsgevonden van behaalde kwalificaties, is het niveau van vroegtijdig schoolverlaten nog steeds fors hoger dan voor de andere onderwijsvormen.
- In het watervalproces dat het Vlaamse onderwijs kenmerkt, wordt het stelsel leren en werken vaak beschouwd als een (laatste) alternatief voor voltijds secundair onderwijs, wat de maatschappelijk appreciatie voor het stelsel in het gedrang brengt en betekent dat jongeren vaak geen intrinsiek gemotiveerde keuze maken voor een opleiding binnen dit stelsel.

Mede in reactie op deze knelpunten werkte de Vlaamse regering in twee opeenvolgende conceptnota's de initiële beleidsintenties voor het nieuwe duale stelsel uit. De ambitie die vooropstelt dat duaal leren beleidsmatig en maatschappelijk als gelijkwaardig (zou)

moet(en) worden beschouwd met andere vormen van secundair onderwijs, uit zich onder meer in het feit dat duale opleidingen ook door voltijdse scholen kunnen worden aangeboden en de duale leervorm zich niet langer beperkt tot opleidingen in het beroepsonderwijs. Daarnaast beoogde de Vlaamse regering met het nieuwe duale stelsel ook het hoge percentage van vroegtijdig schoolverlaten in het beroepsonderwijs te verminderen door een volwaardig kwalificerend alternatief leertraject aan te bieden voor leerlingen met een lage schoolse betrokkenheid (Nouwen, Orozco, Clycq, & Timmerman, 2017). De beleidshervorming was er onder meer op gericht om meer studenten toegang te bieden tot alternerende opleidingen door ze niet langer enkel aan te bieden binnen centra voor deeltijds onderwijs en Syntra-campussen. Bij wijze van proefproject konden vanaf september 2016 de eerste aanbieders duale opleidingen inrichten. Die proeftuinen werden geleidelijk uitgebreid naar meer scholen en studierichtingen tot de officiële implementatie vanaf september 2019. De Vlaamse regering voorzag oorspronkelijk verschillende toekomstscenario's voor de verhouding tussen het bestaande stelsel van leren en werken en het nieuwe duale leren (Vlaamse Regering, 2015). In een recente tussenkomst in de Commissie Onderwijs van het Vlaams Parlement gaf huidig minister van Onderwijs en Vorming Ben Weyts aan de geplande inkanteling van leren en werken in duaal leren te willen voortzetten, met ondersteunende maatregelen (Vlaams Parlement, 2020). We komen hierop terug in het besluit en de beleidsaanbevelingen.

### 3. Jeugdwerkloosheid en vroegtijdig schoolverlaten in grootsteden

Uit een analyse van beschikbaar cijfermateriaal in bestaande databanken en onderzoek over jeugdwerkloosheid, vroegtijdig schoolverlaten en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in Antwerpen, Gent en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest blijkt dat elk van de drie gebieden te kampen heeft met een hoge jeugdwerkloosheidsgraad (Nouwen, Van Caudenberg, & Winnelinckx, 2018). In 2016 bedroeg die respectievelijk 28%, 26% en 36%. Ondanks de sterke beleidsaandacht bleef de jeugdwerkloosheidsgraad in de steden Antwerpen en Gent gedurende de afgelopen jaren bovendien redelijk stabiel. De jeugdwerkloosheidsgraad in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest daalde echter gedurende de afgelopen jaren. Bovendien, en zoals we al aangaven, blijft vroegtijdig schoolverlaten sterk geconcentreerd binnen de grootstedelijke gebieden, waar het percentage van vroegtijdige schoolverlaters tot dubbel zo hoog ligt als dat van het totale Vlaamse onderwijs. Voor wat de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt betreft, wees de beschikbare informatie uit dat er zich in het Vlaamse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest erg gelijkaardige knelpunten stellen op de arbeidsmarkt. In beide gewesten is er een tekort aan arbeidskrachten in de middelgeschoolde beroepsprofielen in STEM-sectoren en de zorg. Over het algemeen kan uit de jaarlijkse schoolverlatersstudie van VDAB (2019) worden geconcludeerd dat voor middelgeschoolde schoolverlaters een duale opleiding die inzet op werkplekleren binnen het normaal economisch circuit en op het behalen van een volwaardige onderwijskwalificatie, de beste garanties biedt op een

vlotte doorstroom. Deze cijfers lijken zo op het eerst gezicht de gevolgde beleidsstrategie van de nieuwe duale leerweg te ondersteunen. We onderzoeken in dit hoofdstuk of deze duale leerweg daadwerkelijk voldoende kansen biedt voor kwetsbare jongeren in grootsteden.

## 4. Data en methode

In dit hoofdstuk baseren we ons op data die verzameld werden in het kader van een kwalitatief onderzoek naar de implementatie van duaal leren in de steden Antwerpen, Gent en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (Nouwen, e.a., 2018; Van Caudenberg & Nouwen, 2019). Dit onderzoek vond plaats in de context van een door Syntra Vlaanderen gecoördineerd en ESF-gefinancierd project over duaal leren als hefboom voor werkgelegenheid in grootsteden. In deze bijdrage spitsen we ons toe op de kansen, maar ook de uitdagingen die duaal leren in de bovengenoemde steden met zich meebrengt, met name voor kwetsbare leerlingen die vandaag vaak – na negatieve ervaringen in het reguliere voltijds secundair onderwijs – in het deeltijds beroepsonderwijs terechtkomen. Aangezien onderwijs een bevoegdheid is van de gemeenschappen en de focus in dit onderzoek met name lag op duaal leren binnen het Vlaamse onderwijs, beperkten we ons in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot het Nederlandstalige onderwijs.

Om data te verzamelen werd geopteerd voor focusgroepgesprekken. Die gesprekken dienen met name om opvattingen, percepties en ervaringen van specifieke groepen te identificeren waarbij de groepscontext het toelaat om binnen één sessie diverse informatie te verzamelen (Hennink, 2007). Gezien het exploratieve karakter van het onderzoek waren we er niet op uit om een volledig of representatief beeld te krijgen van individuele standpunten en ervaringen, maar probeerden we om inzicht te krijgen in de opportuniteiten alsook de moeilijkheden en pijnpunten van alternerend leren vanuit het oogpunt van enkele specifieke – hieronder vermelde – groepen. De methode van focusgroepgesprekken liet ons dan ook toe om aan de hand van een relatief beperkt aantal gesprekken diepere en bredere informatie te verzamelen dan meer klassiek surveyonderzoek of individuele interviews toelaten. Bovendien liet deze methode ook toe om de groepsdynamiek naar boven te halen en de deelnemers in een gesprekscontext samen betekenis te laten ontwikkelen over de opportuniteiten en bedreigingen van alternerend leren door uitwisseling van hun individuele ervaringen en percepties daarover.

De dataverzameling bestond uit twee fasen, waarbij in een eerste fase in december 2017 in de drie stedelijke contexten rondetafelgesprekken georganiseerd werden met vertegenwoordigers van onderwijs- en vormingsverstrekkers, werkgevers- en sectorale organisaties, de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten VDAB en Actiris, en lokale beleidsactoren van in totaal 43 organisaties. Om een zicht te krijgen op de ervaringen van jongeren in alternerende opleidingen werden in een tweede fase in de loop van ja-

nuari en februari 2019 in dezelfde drie steden 48 jongeren uit verschillende opleidingen in diverse centra voor deeltijds onderwijs bevestigd tijdens negen focusgroepgesprekken (drie in Antwerpen, vier in Gent en twee in Brussel). Leerlingen in duale opleidingen binnen het voltijds secundair onderwijs en leerlingen in duale opleidingen of in de leertijd binnen Syntra Vlaanderen werden niet bevestigd.

Om de jongeren te rekruteren identificeerden we in eerste instantie centra voor deeltijds onderwijs in Antwerpen, Gent en Brussel waar opleidingen zowel binnen het traditionele DBSO als binnen het nieuwe systeem van duaal leren werden aangeboden. Dat liet ons toe om binnen eenzelfde school en soort opleiding zowel leerlingen in duaal leren als leerlingen in de DBSO-variant te bevestigd. Er werden in totaal vier centra geselecteerd (één in Antwerpen, één in Gent en twee in Brussel). De focusgroepgesprekken werden georganiseerd met behulp van het schoolpersoneel en vonden plaats binnen de reguliere schooluren. We opteerden ervoor om de bestaande klasgroepen zoveel mogelijk te respecteren waardoor de gesprekken varieerden in grootte en samenstelling.

De 48 bevestigde jongeren kwamen uit de opleidingen logistiek, groenaanleg en -beheer, zorgkundige, onderhoudsmechanica auto, lassen, kinderbegeleiding, brood en banketbakker, haarverzorging, hulpkok en elektriciteit. 17 jongeren zaten in een duale opleiding en 31 in een gelijkaardige opleiding in het DBSO. Waar een werkplek hebben die aansluit bij de opleiding een voorwaarde is om in te stappen in duaal leren, is dat voor het DBSO niet het geval. Deze laatste groep leerlingen bestond dan ook zowel uit leerlingen met (N = 14) en zonder (N = 17) werkplek. De meerderheid van de bevestigde jongeren waren jongens (N = 29) en meerderjarig (N = 38). Negentien leerlingen hadden een eerste generatie migratieachtergrond en drie een tweede generatie migratieachtergrond waarbij beide ouders buiten België waren geboren. Bij zes leerlingen was een van beide ouders buiten België geboren en twintig leerlingen, ten slotte, hadden geen migratieachtergrond.

De rondetafelgesprekken en focusgroepgesprekken duurden anderhalf tot twee uur bij de stakeholders uit de onderwijs- en werkgeverssector en ongeveer één lesuur bij de jongeren. Alle gesprekken werden gefaciliteerd aan de hand van een topiclijst. Bij de gesprekken met de stakeholders uit de onderwijs- en werkgeverssector waren dit de belangrijkste thema's: kansen en uitdagingen voor ondernemingen in grootsteden, kansen en uitdagingen voor jongeren in grootsteden, en de bestaande expertise en rollen van lokale actoren en mogelijkheden voor verdere samenwerking. Bij de gesprekken met de jongeren werd er gepolst naar de kennis van duaal leren en de plek ervan binnen het onderwijslandschap, de kansen en uitdagingen van duaal leren en alternerend leren meer algemeen (o.a. ervaring met (zoektocht naar) werkplek en werkplekieren) en meer specifiek de aspiraties en toekomstplannen van de jongeren.

Alle gesprekken werden opgenomen en vervolgens getranscribeerd en thematisch geanalyseerd met behulp van NVivo11, een softwareprogramma voor kwalitatieve data-analyse. Voor de analyses werd gebruik gemaakt van een codeboom die de structuur en thema's van de topiclijsten volgde. Net als bij de dataverzameling gebeurde de analyse

in twee fasen waarbij in een eerste fase de gesprekken met stakeholders uit het onderwijsveld en de werkgeverssector werden geanalyseerd en vervolgens in een tweede fase de gesprekken met de jongeren (voor meer informatie zie respectievelijk Nouwen, e.a., 2018 en Van Caudenberg & Nouwen, 2019).

## 5. Resultaten

### 5.1 Kansen

#### **Voor de jongeren blijft het behalen van een onderwijskwalificatie vaak erg belangrijk.**

Uit de gesprekken met de stakeholders uit de onderwijs- en werkgeverssector en met de jongeren zelf, blijkt dat al deze betrokkenen enkele belangrijke opportuniteiten zien in alternerende opleidingen. Voor de bevraagde jongeren blijft, los van hun – vaak moeilijke – individuele onderwijs-trajecten of eerdere schoolervaringen, het behalen van een onderwijskwalificatie vaak erg belangrijk. Om uiteenlopende redenen werkte het reguliere voltijds onderwijs echter niet (meer) voor hen.

In die zin beschouwen ze het systeem van alternerend leren als een alternatieve piste naar een diploma en laat deze onderwijsvorm en leercontext hen toe eerdere negatieve schoolervaringen om te buigen. Zo kan deze onderwijsvorm, waarbij de tijd die jongeren moeten spenderen op school verdeeld wordt met tijd die ze kunnen doorbrengen op de werkplek, ervoor zorgen dat er een zekere druk wegvalt. Dat blijkt vooral zo te zijn voor jongeren die zich niet (meer) thuis voelden in het reguliere voltijds onderwijs. Bovendien ervaren de vaak meerderjarige leerlingen dat ze in de centra voor deeltijds onderwijs en op de werkplek omgeven zijn door meer ‘volwassen’ mensen, waardoor ze zich meer op hun plaats voelen.

De actoren uit de onderwijssector spreken in deze context over alternerend leren als een “tweede kans” voor de leerlingen die schoolmoe zijn of geen aansluiting (meer) vinden in het voltijdse regulier secundair onderwijs. In de praktijk gaat het hier vaak om jongeren die de leerplichtgrens van 18 jaar al hebben bereikt, maar door moeilijke schoolloopbanen en schoolse vertraging nog geen onderwijskwalificatie hebben behaald. Ondanks de schoolmoeheid waardoor zij volgens sommige actoren “als het ware bevrijd moeten worden van de school”, ervaren deze actoren ook dat deze jongeren vaak nog steeds graag een diploma willen behalen en dit ondanks het verstrijken van de leerplicht. In die zin zien zij het systeem van alternerend leren waarbij leerlingen niet voltijds op de schoolbanken hoeven te zitten als een relevante piste om deze jongeren toch aan boord van het onderwijs te houden en hen naar een kwalificatie te leiden. Zodoende zou duaal leren toekomstige NEET-situaties (*Not in Education, Employment or Training*) kunnen helpen voorkomen, dat zijn situaties waarbij jongeren niet aan het werk zijn en ook geen onderwijs of training volgen.



Een van de centrale doelstellingen van de beleidsmakers is daarnaast om met alternerend leren een mogelijkheid te creëren om leren op school te combineren met leren op de werkplek. Dat wordt als een belangrijke opportuniteit gezien om relevante werkervaring op te doen en zo beter gepositioneerd op de arbeidsmarkt terecht te komen (Vlaamse Regering, 2015). De jongeren geven inderdaad aan dat ze vinden dat alternerend leren hen beter voorbereidt op "het echte leven" dan voltijds onderwijs en hopen zo dan ook gemakkelijker werk te vinden dan jongeren zonder werkervaring.

Het is hier dat je je realiseert: zo gaat dat in de toekomst zijn, zo ga je je moeten aanpassen. En bij voltijds [onderwijs] heb je dat niet, want in voltijds [onderwijs], heb je wel een uurtje praktijk op een dag, maar je werkt daar niet, dus ja. En hier moet je werk zoeken, moet je contracten ondertekenen, moet je van alles (leerling DBSO met werkplek, 19 jaar).

Vanuit de bevroegde werkgeversorganisaties bevestigt men andere beleidsdoelstellingen van het nieuwe duale stelsel, met name de kans om via alternerend leren de kloof tussen onderwijs en de beroepspraktijk te versmallen, zowel voor wat het invullen van openstaande vacatures betreft als de aansluiting tussen de gevraagde en aangeboden competenties op de arbeidsmarkt (Vlaamse Regering, 2015). Ze achten het hierbij echter noodzakelijk voldoende aandacht te hebben voor de kansen die alternerend leren kan bieden aan jongeren die niet noodzakelijk een moeilijke schoolloopbaan hebben of schoolmoe zijn, en die vanuit een positieve keuze competenties willen leren op de werkvloer.

Een belangrijke succesvoorwaarde voor duaal leren is dat we het niet alleen richten naar probleemjongeren, schoolverlaters. Het gaat vooral om mensen die willen werken, eerder dan om mensen die schoolmoe zijn (vertegenwoordiger werkgeverssector).

Stakeholders uit de centra voor deeltijds onderwijs en schoolexterne begeleiding uiten anderzijds bezorgdheid over het nieuwe stelsel van duaal leren waarbij voornamelijk gemikt zou worden op 'sterke profielen'. Ze betwijfelen of dat een oplossing biedt voor de veelal kwetsbare leerlingen die vandaag in grote mate terechtkomen in het deeltijds beroepsonderwijs. Ze zien dan ook een risico in het feit dat duaal leren een bijkomend segregierend effect zou creëren binnen het onderwijslandschap. In de volgende sectie gaan we wat dieper in op deze en andere uitdagingen, met bedreigingen voor de meest kwetsbare groep van leerlingen.

## 5.2 Uitdagingen

In Antwerpen, Gent en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bestaat een belangrijk deel van de leerlingenpopulatie in de centra voor deeltijds onderwijs uit zogenaamde 'anderstalige nieuwkomers'. Het gaat om jongeren die tijdens hun tienerjaren in België zijn toegekomen – als niet-begeleide minderjarigen of samen met hun familie – en na een verplicht traject binnen het onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers (OKAN) relatief vaker in het deeltijds beroepsonderwijs terechtkomen. De stakeholders uit het

onderwijsveld zien dat deze jongeren over het algemeen erg geïnteresseerd zijn in het behalen van een beroepskwalificatie om daarna aan de slag te kunnen op de arbeidsmarkt; al is er ook een aanzienlijk deel dat andere ambities heeft en graag verder wil studeren. Voor deze specifieke groep van 'ex-OKAN-leerlingen' vreest men echter dat zij door hun vaak nog beperkte kennis van het Nederlands uit de boot zullen vallen wanneer zij bij hun zoektocht naar een werkplek in een bedrijf tegenover jongeren komen te staan die het Nederlands meer machtig zijn. Een blijvende inzet op taalondersteuning – niet enkel in de schoolcontext, maar ook op de werkplek – wordt dan ook als cruciaal gezien als men met duaal leren ook aan deze groep een kans wil geven. De anderstalige nieuwkomers uit onze studie geven zelf inderdaad aan dat een werkplek vinden – ook binnen het huidige deeltijds beroepsonderwijs – vaak erg moeilijk is voor hen. Dat wordt echter vooral gepercipieerd als een gebrek aan het krijgen van kansen om aan de slag te gaan, eerder dan dat ze hun Nederlandse taalkennis als een drempel ervaren.

Als er niemand [je aanneemt], hoe krijg je [dan] die ervaring? Thuisblijven en de ervaring komt? Je moet met iets beginnen. *Somewhere, you know?* Maar die mensen doen altijd moeilijk. Voor mij is het moeilijk, want als je mij dat werk niet geeft, hoe kan ik de ervaring dan opdoen? (...) Dus [het zijn] altijd die mensen [die het obstakel zijn], niet het Nederlands. Op sommige werkplaatsen is dat Nederlands niet zo belangrijk. Soms kan je Engels praten (leerling DBSO zonder werkplek, 24 jaar, 9 jaar in België).

De mogelijkheid om soms een andere taal dan het Nederlands te gebruiken op de werkplek waar deze leerling naar verwijst, werd ook door andere jongeren aangehaald. Wanneer de jongeren wel aan een werkplek geraken, merken zowel anderstalige nieuwkomers als jongeren met een minder recente migratieachtergrond op dat zij op de werkvloer hun taalkapitaal kunnen inzetten en gemakkelijk switchen tussen de verschillende talen die zij spreken.

- R: Ik en mijn baas, wij spreken alle talen gemengd. Engels, Frans, Nederlands, Thaise woorden, Turkse woorden, dus alles is gemengd. (...)
- I: En met de klanten?
- R: Meestal Frans, of Nederlands (leerling duaal, 19 jaar, 15 jaar in België).

Zoals dit citaat illustreert, kan de werkplek een plaats van *translanguaging* (García & Wei, 2014) zijn, waarbij de jongeren de verschillende talen die zij spreken, aanwenden en integreren in hun communicatie, afhankelijk van de specifieke context en met wie zij spreken (bv. de 'baas' versus 'klanten'). Ook een andere leerling (22 jaar, 5 jaar in België) die aan de slag was op een Brusselse werkplek legde ons bijvoorbeeld uit dat het zorgpersoneel met wie zij op de werkvloer stond voornamelijk Frans sprak eerder dan Nederlands. Aangezien ze zelf het Frans onvoldoende machtig was en ze enkele collega's "van haar land" had, sprak ze met die collega's soms Swahili, ook om werkgerelateerde zaken te bespreken:

(...) op mijn werk spreken alleen de hoofdverpleegster en de directeur de twee talen [Nederlands en Frans], maar de normale begeleiding spreekt alleen Frans. Dus soms spreken ze Swahili [met mij], dat is goed.

In zulke contexten kunnen deze 'anderstalige' jongeren met andere woorden niet enkel het Nederlands, maar ook de verschillende andere talen die zij spreken, aanwenden in hun leerproces. In die zin sluiten deze meertalige werkplekken veel meer aan bij de meertalige sociale realiteit waarin deze jongeren leven dan de eentalige schoolcontext waar de thuistalen van de jongeren veelal geen plek krijgen; wat kan bijdragen tot gevoelens van uitsluiting en *disengagement* (Van Caudenberg, Clycq, & Timmerman, 2020).

Bovenstaand citaat toont bovendien de complexe Brusselse context aan waar Frans de meest gebruikte voertaal is op de werkplek, wat voor een extra drempel kan zorgen voor nieuwkomers die naar het Nederlandstalige onderwijs gaan. Men probeert dat soms te omzeilen door voor deze jongeren werkplekken te zoeken in nabijgelegen Vlaamse randgemeenten en steden. Maar daardoor dreigen de jongeren op moeilijkere bereikbare werkplekken terecht te komen dan wanneer zij binnen Brussel aan de slag kunnen. In die zin is niet enkel taalondersteuning voor Nederlands, maar ook voldoende aandacht voor Frans belangrijk om hun kansen te bieden in de stad waar ze wonen. Deze jongeren merken zelf ook op dat kennis van het Frans noodzakelijk is in Brussel. "Als je in Brussel woont, moet je echt wel Frans kunnen, anders gaat het niet lukken," benadrukte een leerling (21 jaar, 5 jaar in België).

Naast dergelijke specifieke uitdagingen voor deze groep van anderstalige nieuwkomers, kan ook de financiële thuissituatie van jongeren voor extra obstakels zorgen. Zo is men vanuit het onderwijsveld enigszins bezorgd dat de leervergoeding die de meeste leerlingen binnen het stelsel van duaal leren ontvangen weinig ruimte biedt tot financiële onafhankelijkheid. Zo bedraagt de leervergoeding bij een Overeenkomst Alternierende Opleidingen tussen 462,30 en 549,90 euro per maand. Dat is veel minder dan het loon dat men met een deeltijdse arbeidsovereenkomst kan verdienen, wat voor de recente invoering van de nieuwe overeenkomsten alternierende opleidingen veel meer gebruikelijk was binnen het deeltijds beroepsonderwijs. Met de recentste staatshervorming verschoof de bevoegdheid voor alternierende overeenkomsten (voorheen veelal ondergebracht in het statuut voor het Industrieel Leerlingenwezen) namelijk naar de deelstaten. De Vlaamse overheid koos er daarbij voor om een Overeenkomst Alternierende Opleidingen onder de maximumgrenzen voor het ontvangen van kinderbijslag te houden. Voor leerlingen die voor hun eigen levensonderhoud instaan, vreest men dat deze lagere leervergoeding een te beperkte financiële incentive is of zelfs een financieel risico inhoudt. Waar voor jongeren van wie de thuissituatie het toelaat dat zij de leervergoeding voor zichzelf kunnen houden de mogelijkheid gecreëerd wordt om te sparen voor later of zaken voor zichzelf te kopen, kan voor andere jongeren het relatief lage bedrag eerder voor financiële stress zorgen. Met name in het geval van zogenaamde 'zij-instromers' die het onderwijs ongekwalificeerd hebben verlaten en niet meer leerplichtig zijn, kan deze eerder beperkte leervergoeding een obstakel

**De leervergoeding die de meeste leerlingen binnen het stelsel van duaal leren ontvangen, biedt weinig ruimte tot financiële onafhankelijkheid.**

zijn, eerder dan dat die hen motiveert om de stap naar een duale opleiding te zetten. Onderwijsverstrekkers en stakeholders uit schoolexterne begeleiding stellen vast dat er bij deze jongeren vaak sprake is van een grote arbeidsbereidheid. Maar ze beschikken vaak over weinig financiële middelen en zijn soms afhankelijk van een leefloon van het OCMW. Door de gedecentraliseerde OCMW-regelgeving en het gebrek aan een uniforme regeling wat de cumulatie van de leervergoeding met een leefloon betreft, is het aan het lokale OCMW om te bepalen of de leervergoeding al dan niet als inkomst wordt gezien en bijgevolg invloed heeft op het leefloon. Wanneer deze jongeren het recht op een leefloon (deels) verliezen, blijkt dat weinig motiverend te werken voor deze groep. "Als er buiten de uitkering iets zou bijkomen omdat men de stap gezet heeft om een opleiding te volgen, dan zouden we weer op het juiste spoor zijn", zo merkte een onderwijspartner op. Bovendien kan de ingewikkelde regelgeving voor administratieve problemen en extra stress zorgen wanneer de jongeren besluiten om toch voor een opleiding te gaan.

- R: Ik heb een leervergoeding, maar die wordt uitbetaald door [werkgever], dat is een contract-overeenkomst tussen hen. Het is slechts een bepaald bedrag dat ik krijg.
- I: En dat wordt dan aangevuld door de uitkering?
- R: Klopt. Maar de uitkering is daar nu al lastig over aan het doen: of het wel klopt, of het niet te veel is, of het wel klopt met mijn diploma. Dat ben ik nog altijd aan het uitzoeken nu... Het is nog steeds niet in orde (leerling dual leren, 22 jaar).

Anderzijds blijkt uit de analyses dat het feit dat deze leervergoeding uitbetaald moet worden door de werkgever sommige actoren zorgen baart. Ook al kunnen ondernemingen die een werkplek aanbieden daar onder bepaalde voorwaarden een financiële incentive voor krijgen in de vorm van een vermindering van de werkgeversbijdrage op de leervergoeding van de jongere ('doelgroepvermindering') en/of op het loon van zijn of haar mentor ('mentorkorting'), ziet men vanuit de werkgeverssector toch een belangrijke valkuil voor de meest kwetsbare leerlingen, aangezien men vreest dat ondernemingen in hen geen financiële middelen zullen willen investeren.

Uiteindelijk gaan de jongeren zelf de dupe worden van het feit dat men vanuit het bedrijf er iets tegenover moet plaatsen. Voor een bedrijf is het al moeilijk genoeg om iemand op te leiden binnen het bedrijf en daar iemand naast te zetten. Ik vrees dat met heel deze opzet opnieuw dezelfde doelgroep uit de boot gaat vallen (vertegenwoordiger werkgeversorganisatie).

Ten slotte is binnen een systeem van dual leren, waarbij een deel van het leerproces op de werkplek plaatsvindt, een algemene beschikbaarheid van voldoende kwalitatieve werkplekken cruciaal. Daarbij is het van belang dat er een goede aansluiting en voldoende vertrouwen is tussen de onderwijsverstrekkers en de ondernemingen. Een werkplek vinden via het eigen netwerk was voor de jongeren uit onze studie eerder uitzonderlijk. Ze zijn daarvoor dus vooral afhankelijk van de hulp en contacten van de school. Een structureel tekort aan werkplekken voor jongeren uit de centra voor deeltijds onderwijs blijkt daarbij een belangrijk obstakel te zijn. Zo gaven de jongeren aan dat ze tijdens hun zoektocht naar een werkplek ondervinden dat ondernemingen eerder

op zoek zijn naar arbeidskrachten die niet belast zijn door een onderwijscomponent of dat de beschikbare leerwerkplekken al ingenomen waren door onbetaalde stagiairs of door leerlingen duaal leren uit reguliere secundaire scholen. Daardoor krijgen jongeren uit centra voor deeltijds onderwijs het gevoel dat zij minder kans maken op een goede werkplek of noodgedwongen aan de slag moeten op een plek die niet noodzakelijk hun voorkeur draagt.

(...) Overall was het vol omdat er ook een aantal middelbare scholen zijn die meededen (...), dus ik was een paar weken thuis. Bijna eind oktober had ik een plek. Ik wou dat [die specifieke werkplek] niet, maar ik kon niet beslissen of ik daar wou gaan of niet. Ik moet gaan, want ik wil mijn diploma (leerling duaal leren, 22 jaar).

Een belangrijke valkuil binnen het systeem van duaal leren bestaat er dan ook in dat het sterk afhankelijk is van de bereidwilligheid van werkgevers om een werkplek te voorzien, alsook de selectieprocedures die ze hanteren (Tobback, e.a., 2020). Door duaal leren ook aan te bieden in het reguliere voltijds onderwijs beoogt men ook de 'sterke profielen', waar een vertegenwoordiger van de werkgeverssector eerder in de tekst naar verwees, aan te trekken en zo de reputatie van dit nieuwe systeem van alternerend leren positief te beïnvloeden. De ervaring van verdringing bij de zoektocht naar een werkplek, zoals de jongere in het citaat hierboven aanhaalt, is reëel en vormt een extra obstakel voor de jongeren die vanuit de centra voor deeltijds onderwijs willen instappen in dit stelsel en in het hiërarchisch gestructureerde onderwijssysteem als minder 'sterk' of minder gemotiveerd worden gepercipieerd (zie ook Tobback, Verhaest, & De Rick, 2018; Tobback, e.a., 2020). Bovendien kunnen deze factoren nog sterker doorwegen als het om jongeren met een migratieachtergrond gaat, aangezien zij vaak beter moeten presteren dan hun leeftijdsgenoten zonder migratieachtergrond om dezelfde kansen te krijgen op een werkplek (Helland & Støren, 2006).

Gezien de beperkte tijdspanne waarbinnen men in een duale opleiding een werkplek moet vinden – binnen de twintig werkdagen na het starten van de opleiding – zijn leerlingen in een CDO die binnen die periode geen werkplek vinden, genoodzaakt om (weer) over te stappen naar het deeltijds beroepsonderwijs waarbinnen die limiet niet van toepassing is. Bovendien zien stakeholders uit de onderwijssector dat er binnen een bedrijfscontext vaak niet voldoende ruimte is voor de intensieve begeleiding die de jongeren uit de centra voor deeltijds onderwijs nodig hebben.

Het succes van deeltijds onderwijs zit in het feit dat er ongelooflijk veel gesprekken gebeuren met de jongeren. Maar men zit daar in een non-profit [context], we kunnen die gesprekken doen, we kunnen tijd [geven aan de jongeren], we kunnen kansen geven. Maar werkgevers hebben die ruimte vaak niet (onderwijsverstrekker).

Binnen het huidige deeltijds beroepsonderwijs kunnen leerlingen zonder een werkplek instappen in de al aangehaalde voortrajecten, brugprojecten en persoonlijke ontwikkelingstrajecten. Binnen het nieuwe systeem van duaal leren wordt in de plaats daarvan een aanloopfase voorzien die onbeperkt is in de tijd en waarbinnen leerlingen een

voorbereidend traject kunnen volgen op een volwaardig duaal traject. Die aanloopfase vervangt echter enkel de bestaande voortrajecten en de brugprojecten. Leerlingen die voorheen gebruik konden maken van een POT, moeten nu opgevangen worden in Nauw Aansluitende Flexibele Trajecten (NAFT), die – anders dan de POT – ook worden opengesteld voor reguliere secundaire scholen. De aanloopfase zou gedeeltelijk een antwoord kunnen bieden voor jongeren die niet meteen aan een werkplek geraken of (nog) niet klaar zijn voor werkplekleren. Daarnaast kunnen leerlingen, aanbieders en ondernemingen ook een beroep doen op de zogenaamde Intensieve Begeleiding Alternierend Leren (IBAL) om leerlingen extra te begeleiden in de werkplekcomponent van hun alternerende opleiding. De vrees bestaat dat er een hele groep jongeren zal zijn die in deze aanloopfase zullen blijven zitten zonder ooit op een erkende werkplek terecht te komen, wat erg demotiverend en stigmatiserend zou kunnen werken. “Als je in de aanloopfase blijft hangen”, zo stelde een lokale beleidsmaker, “zal het gevoel niet beter zijn dan ongekwalificeerd uitvallen.” Om dat stigmatiserende effect te vermijden, benadrukken de onderwijsactoren en stakeholders uit de schoolexterne begeleiding – zoals de wetgever – dat deze aanloopfase zoveel mogelijk als een kortstondig opvangnet benaderd moet worden. De jongeren geven ook zelf aan dat zij een aanloopfase vooral als opstap naar leren op de werkplek zien en niet als een alternatief voor werkplekleren. Ze blijken de huidige voortrajecten en brugprojecten vaak te beschouwen als een traject dat ze succesvol moeten doorlopen om daarna een werkplek te kunnen krijgen. Dergelijke ervaringen tonen het belang aan om ook binnen het nieuwe systeem van duaal leren voldoende ruimte en middelen te voorzien om deze aanloopfase zeer individueel en op maat te kunnen invullen. Vanuit de centra voor deeltijds onderwijs bestaat er bezorgdheid dat er voor hun doelgroep onvoldoende middelen beschikbaar zullen zijn voor de aanloopfase, IBAL en NAFT, mede omdat reguliere secundaire scholen ook aanspraak zullen kunnen maken op die middelen.

Volgens de beleidsmakers ligt een grote maatschappelijke meerwaarde van duaal leren in het feit dat deze leerweg kan gelden als een hefboom voor jeugdwerkgelegenheid en daarnaast ook opportuniteiten kan creëren voor ondernemingen om nieuwe jonge arbeidskrachten op te leiden en te rekruteren (Vlaamse Regering, 2015). Maar de inherente spanning van deze beleidshervorming, waarbij men enerzijds de zogenaamde ‘sterke profielen’ wil overtuigen om de overstap naar deze nieuwe leerweg te maken en anderzijds een onderwijspiste wil bieden voor de meest kwetsbare leerlingen, lijkt met name stakeholders uit het onderwijsveld zorgen te baren. Onze verkennende studie toont aan dat, hoewel deze vorm van alternerend leren enkele belangrijke kansen biedt in hoofden van zowel de doelgroep als belangrijke stakeholders in het onderwijs en de beroepspraktijk, het cruciaal is om de meest kwetsbare leerlingen en de drempels waar zij op (dreigen te) stoten niet uit het oog te verliezen. Met name vanuit de centra voor deeltijds onderwijs vreest men dat een inkanteling van het bestaande stelsel van leren en werken in het nieuwe systeem van duaal leren niet noodzakelijk een oplossing zal bieden voor deze groep leerlingen en twijfelt men eraan of deze jongeren “via duaal leren ineens een springplank gaan vinden naar een fantastische toekomst”, zoals een onderwijsverstrekker het verwoordde.

## 6. Conclusie en aanbevelingen

Vroegtijdig schoolverlaten zonder een volwaardige onderwijskwalificatie vormt een belangrijke risicofactor om op termijn in langdurige werkloosheid terecht te komen en in armoede vast te blijven zitten of daarin te vervallen (Lamb & Markussen, 2011; Nicaise, 2012). In dit hoofdstuk stonden we stil bij de problematiek van vroegtijdig schoolverlaten, die relatief vaker voorkomt binnen het beroepsonderwijs van de grootstad. We verdiepten ons in de manier waarop het nieuwe systeem van duaal leren ongekwalificeerde uitstroom en (jeugd)werkloosheid tracht terug te dringen, twee van de beleidsdoelstellingen van het systeem. We wierpen licht op de belangrijkste kansen en uitdagingen voor kwetsbare jongeren, vanuit het perspectief van leerlingen uit centra voor deeltijds onderwijs en lokale actoren uit de onderwijs- en werkgeverssector in de grootstedelijke gebieden Antwerpen, Gent en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

In lijn met de bevindingen over beleidsadvisering vanuit Cedefop (2016) en de evaluatie van de proeftuinen 'Schoolbank op de Werkplek' (Nouwen, e.a., 2020), kunnen we op basis van deze verkennende studie besluiten dat duaal leren kansen kan bieden op een alternatieve leerweg voor kwetsbare leerlingen in een grootstedelijke context die – vaak door negatieve schoolse ervaringen tijdens hun leerloopbaan – nog maar weinig betrokkenheid ervaren met een reguliere schoolcontext. De alternatieve en vaak 'meer authentieke' leercontext van de leerwerkplek kan in vergelijking met een schoolse context positieve leerervaringen creëren voor jongeren die geen aansluiting (meer) vinden in het voltijdse regulier onderwijs. Daarnaast hebben de jongeren die bevestigd werden het gevoel via alternerend leren toegang te hebben tot belangrijke extra leerkanalen die hen beter voorbereiden op het latere leven omdat ze beter aansluiten bij reële verwachtingen op de arbeidsmarkt. Eerdere internationale studies waaruit blijkt dat leerervaring op een werkplek de initiële kansen op een vlotte aansluiting met de arbeidsmarkt inderdaad verhoogt (Cedefop, 2016; Parey, 2016; Riphahn & Zibrowius, 2016), bevestigen in die zin de perceptie van deze jongeren.

Specifiek voor anderstalige nieuwkomers en jongeren met een minder recente migratieachtergrond laten de vaak meertalige werkplekken waar deze jongeren terechtkomen hen bovendien toe om hun eigen meertaligheid in te zetten – wat vaak niet het geval is in de veelal eentalige schoolcontext. Maar vanuit de werkgevers- en onderwijssector vreest men dat vooral voor anderstalige nieuwkomers hun vaak nog beperkte kennis van het Nederlands een bijkomend obstakel kan zijn bij hun zoektocht naar een werkplek. Het belang om blijvend in te zetten op Nederlandse taalverwerving, ook op de werkplek, is in die zin dan ook cruciaal. Dat hoeft niet te beletten dat deze jongeren hun meertaligheid kunnen benutten en ook andere talen dan het Nederlands kunnen aanwenden in hun leerproces. De ervaringen van de jongeren en stakeholders uit het onderwijsveld binnen dit onderzoek leren ons bovendien dat ook de beperkte ruimte tot financiële onafhankelijkheid binnen de nieuwe overeenkomsten voor alternerende opleidingen en een gebrek aan (kwaliteitsvolle) werkplekken belangrijke obstakels vormen voor de aansluiting van kwetsbare leerlingen bij het nieuwe duale stelsel.

Een belangrijk aandachtspunt volgens de bevraagde werkgeversorganisaties was om het belang van duaal leren niet alleen te richten op jongeren met een schoolloopbaan die moeilijker verloopt. Zo kan vermeden worden dat duaal leren als een 'laatste optie' wordt gepercipieerd binnen het onderwijssysteem en kan het een positiever imago verkrijgen in vergelijking met het voorgaande stelsel van leren en werken. Die opwaardering vormt ook een van de centrale beleidsdoelstellingen binnen het nieuwe systeem van duaal leren en kan op termijn ten goede komen aan de arbeidsmarktkansen van jongeren die afstuderen via een duale leerweg. Anderzijds wijzen stakeholders uit het onderwijs en schoolexterne begeleiding, en met name zij die ervaring hebben met de – vaak kwetsbare – huidige doelgroep van de centra voor deeltijds onderwijs, erop dat het profileren van duaal leren als een leerweg voor 'sterke profielen' van leerlingen en de vooropgestelde voorwaarden naar arbeidsrijpheid het gevaar inhoudt dat kansarme en kwetsbare leerlingen uit de boot zullen vallen.

Deze inherente spanning in de beleidsdoelstellingen achter de implementatie van het nieuwe duale stelsel werd ook geventileerd in een VLOR-advies dat zich enerzijds schaaft achter het idee dat duaal leren alle kansen moet krijgen om uit te groeien tot een sterke leerweg. Anderzijds benadrukt het dat de beleidsplannen rond duaal leren, de aanloopfase en de NAFT tot op heden nog geen passend aanbod bieden voor een belangrijk deel van de doelgroep van leren en werken, met name leerlingen die noch arbeidsrijp (voorwaarde voor duaal leren) noch arbeidsbereid (voorwaarde voor aanloopfase), maar wel schoolmoe zijn. Ook de – louter op welzijn gerichte – NAFT zou niet voor al die leerlingen een passend aanbod bieden. In het advies pleit men er dan ook voor om de geplande inkanteling van het stelsel van leren en werken in het duale stelsel terug te schroeven en in te zetten op leren en werken en duaal leren als bouwstenen voor een complementair aanbod (VLOR, 2019).

De evaluatie van de proeftuinen 'Schoolbank op de Werkplek' (Nouwen, e.a., 2020) toonde verder aan dat – naast de bezorgdheid over de toegang tot duale opleidingen voor kwetsbare leerlingen – ook de uitval tijdens duale opleidingen een belangrijk aandachtspunt is in het verhogen van de gekwalificeerde uitstroom. Een analyse van de vroegtijdige stopzetting van specifieke opleidingen enerzijds en het vroegtijdig verlaten van het onderwijs in zijn geheel anderzijds, leidde tot de conclusie dat binnen voltijdse proeftuinscholen duaal leren geen effect had op de kans op vroegtijdig schoolverlaten. In de CDO, echter, werd het verhoogde risico op een vroegtijdige stopzetting van een specifieke duale opleiding gecompenseerd met een (her)intrede in het DBSO, wat vermijdt dat de leerling het onderwijs volledig verlaat.

Deze resultaten onderschrijven het belang van en de complexiteit achter de uitdaging om een goede balans te vinden in – al dan niet ingekantelde – stelsels voor alternerende leerwegen waarin zowel kwetsbare als jongeren met sterkere onderwijsprofielen hun weg vinden. Wat vaststaat, is dat alternerende leerwegen door de doelgroep vaak als authentiekere ervaren leerkansen bieden om hun talenten verder te ontplooiën, hun een alternatieve route bieden voor het behalen van een volwaardige onderwijskwalificatie en zo ook hun latere kansen op duurzame tewerkstelling versterken.



Om meer jongeren beter voor te bereiden en te ondersteunen tijdens een duaal leertraject kunnen we – mede op basis van de ervaringen uit de proeftuinen ‘Schoolbank op de Werkplek’ (zie Nouwen, e.a., 2020) – alvast enkele maatregelen aanbevelen:

- Om de toegang tot een kwaliteitsvolle leerwerkplek te faciliteren, is het in eerste instantie belangrijk om bij ondernemingen het draagvlak te vergroten om kwetsbare leerlingen te willen begeleiden. Sensibiliseringscampagnes die ondernemingen inzicht geven in specifieke ondersteuningsnoden bij leerlingen en hen tegelijkertijd vertrouwd maken met positieve ervaringen van andere ondernemingen, zouden kunnen bijdragen aan het vergroten van het draagvlak bij ondernemingen.
- Een betere toegang voor kwetsbare leerlingen kan ook gerealiseerd worden door deze jongeren beter voor te bereiden, indien nodig via een gerichte aanloophase, alsook door leerlingen en ondernemingen via IBAL van extra externe begeleiding te voorzien. Daarbij is het natuurlijk essentieel dat de overheid voldoende middelen voorziet om aan deze ondersteuningsnoden te kunnen voldoen. In dat opzicht werd de stapsgewijze evolutie naar een structurele financiering van de aanloophase ook door de Vlaamse Onderwijsraad (2020) recent als een positieve beleidsbeslissing bestempeld met het oog op een betere toegang van de huidige doelgroep van het deeltijds beroepsonderwijs.
- Daarnaast ligt een belangrijke rol weggelegd voor de onderwijsverstrekkers, die kwetsbare leerlingen kunnen helpen hun sociale en taalcompetenties aan te scherpen en hen kunnen ondersteunen om contact te leggen met een potentiële leerwerkplek.
- Bovendien kan de organisatie van de leerweg door de aanbiedende school de kans op welslagen van een duaal traject – en dus het behalen van een diploma – vergroten. Zo biedt een modulaire opbouw van een duaal traject bijvoorbeeld meer flexibiliteit om leerlingen op hun ‘eigen tempo’ te laten afstuderen.
- Ook een gemakkelijk te bereiken vertrouwenspersoon en voldoende intervisiemomenten op de werkplek met een trajectbegeleider vanuit school kunnen preventief uitval vermijden wanneer er zich conflicten of problemen voordoen op de werkplek.
- Ten slotte zou de overheid werk kunnen maken van een uniforme regelgeving waarbij, gelijkaardig aan de al bestaande socioprofessionele vrijstelling, leefloongerechtigden een leefloon kunnen cumuleren met een leervergoeding wanneer zij in een systeem van duaal leren stappen. Zo kan vermeden worden dat deze leerlingen ongekwalificeerd uitstromen door een gebrek aan financiële middelen.

## Noten

1. Deze bijdrage is gebaseerd op bevindingen van het onderzoeksproject ‘Duaal leren als hefboom voor jeugdwerkgelegenheid in grootsteden’. Dit project ontving financiering van het Europees Sociaal Fonds (ESF 2014-2020) – projectnummer 6339.
2. Het betreft hier de Europese indicator op basis van de Europese Arbeidskrachtensurvey (EAK) van Eurostat. Deze indicator – gebaseerd op surveygegevens – ligt traditioneel lager dan de jaarlijkse administratieve telling vanuit het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming. In deze laatste betreft het percentage VSV 11% voor het schooljaar 2016-2017 en werd er de laatste jaren opnieuw een lichte stijging geobserveerd.

3. Een voltijds engagement betekent dat de componenten leren en werken samen minstens 28 uren per week aanwezigheid vereisen.
4. Voortrajecten en brugprojecten zijn gericht op leerlingen in het deeltijds beroepsonderwijs van wie de arbeidsattitudes en vaardigheden nog niet voldoende toereikend worden geacht om te kunnen leren op de werkplek.
5. Het POT is bedoeld voor kwetsbare leerlingen in het deeltijds beroepsonderwijs en voorziet in intensieve individuele begeleiding die de zelfredzaamheid en het maatschappelijk functioneren van deze jongeren beoogt te vergroten.
6. Voor een meer gedetailleerde toelichting van de inhoud en de knelpunten bij het Decreet Leren en Werken verwijzen we naar de evaluatiestudie van Smet, Stevens, De Rick, De Witte, e.a. (2015).

## Bibliografie

- Araújo, H.C., Magallanes, A.M., Rocha, C., & Macedo, E. (2014). *Policies on early school leaving in nine European countries: A comparative analysis*. Antwerp: University of Antwerp.
- Cedefop. (2016). *Leaving education early: Putting vocational education and training centre stage. Volume I: Investigating causes and extent*. Cedefop research paper; No 57. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Crevits, H., Vandeurzen, J., & Muyters, P. (2015). *Samen tegen schooluitval. Nota aan de Vlaamse regering*. Brussel.
- Europese Commissie (2011). *Tackling early school leaving: A key contribution to the Europe 2020 Agenda* (COM [2011] 18 final). Brussels, Belgium. Retrieved from [http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/earlycom\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/earlycom_en.pdf)
- Europese Commissie (2015). *European Alliance for Apprenticeships – Good for Youth, Good for Business*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- García, O. & Li Wei. (2014). *Translanguaging: Language, bilingualism and education*. New York: Palgrave Macmillan.
- Helland, H. & Støren, L.A. (2006). Vocational education and the allocation of apprenticeships: Equal chances for applicants regardless of immigrant background? *European sociological review*, 22(3), 339-351.
- Hennink, M.M. (2007). *International focus group research: A handbook for the health and social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lamb, S. & Markussen, E. (2011). School dropout and completion: An International Perspective. In: S. Lamb, E. Markussen, R. Teese, N. Sandberg, & J. Polesol (eds.), *School dropout and completion. International comparative studies in theory and policy* (pp. 1-20). New York: Springer.
- Nicaise, I. (2012). A smart social inclusion policy for the EU: The role of education and training. *European Journal of Education*, 47(2), 327-342.
- Nouwen, W., Orozco, M., Clycq, N., & Timmerman, C. (2017). *Duaal leren op proef: evaluatiestudie van de proeftuinen 'Schoolbank op de werkplek': aanvangsrapport*. Antwerpen: UAntwerpen.
- Nouwen, W., Struyf, A., & Clycq, N. (2020). *Duaal leren op proef: evaluatiestudie van de proeftuinen 'Schoolbank op de werkplek': eindrapport*. Antwerpen: UAntwerpen.
- Nouwen, W., Van Caudenberg, R., & Winnelinckx, K. (2018). *Duaal leren als hefboom voor jeugdwerkgelegenheid in grootsteden: rapport veldverkenning (fase 1)*. Antwerpen: CeMIS.
- Parey, M. (2016). Vocational schooling versus apprenticeship training – Evidence from vacancy data. Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2016, Kiel und Hamburg, 2016. Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften, Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

- Riphahn, R.T. & Zibrowius, M. (2016). Apprenticeship, vocational training, and early labor market outcomes – Evidence from East and West Germany. *Education Economics*, 24(1), 33-57.
- SERV (2013). *Leren en werken: naar een krachtige leerweg*. Brussel: Sociaal-Economische Raad Vlaanderen.
- Smet, M., Stevens, C., De Rick, K., De Witte, K., Van Landeghem, G., & De Fraine, B. (2015). *Leren en werken. Evaluatie van het decreet van 2008*. Leuven: KU Leuven.
- Tobback, I., Verhaest, D., & Baert, S. (2020). Student access to apprenticeships: Evidence from a vignette experiment. *Industrial Relations*, 59(3), 435-465.
- Tobback, I., Verhaest, D., & De Rick, K. (2018). Het aanbod en de kwaliteit van werkplekken voor duaal leren. Research paper SONO/2017.OL1.7/2. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- Van Caudenberg, R., Clycq, N., & Timmerman, C. (2020). Feeling at home in school: Migrant youths' narratives on school belonging in Flemish secondary education. *European Educational Research Journal*, 19(5), 1-17.
- Van Caudenberg, R. & Nouwen, W. (2019). *Duaal leren als hefboom voor jeugdwerkgelegenheid in grootsteden: rapport (fase 2)*. Ervaringen van jongeren in alternerende (duale en niet-duale) opleidingen. Antwerpen: CeMIS.
- VDAB (2019). Werkzoekende schoolverlaters in Vlaanderen editie 2019. Geraadpleegd via <https://www.vdab.be/schoolverlatersrapport>
- Verhaest, D., Baert, S., De Rick, K., De Witte, K., Laurijssen, I., Smet, M., & Tobback, I. (2018). *Duaal leren in Vlaanderen: kansen en gevaren*. Gent.
- Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming (2019) *Vroegtijdig schoolverlaten in het secundair onderwijs: Cijfer rapport voor de schooljaren 2011-2012 tot 2016-2017*. Brussel: Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming.
- Vlaams Parlement (2020). Vraag om uitleg over de inkanteling van het stelsel 'leren en werken' in het systeem 'duaal leren'. Commissie Onderwijs. nr 691. (2020, 9 januari). Geraadpleegd via <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1353785/verslag/1357231>
- Vlaamse Regering. (2015). *Duaal leren een volwaardige kwalificerende leerweg – conceptnota*. Brussel: 23 januari 2015.
- Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) (2019). *Laat leren en werken niet zomaar inkantelen in duaal leren*. Brussel: Vlaamse Onderwijsraad.



**DEEL 2**

**DIGITALISERING,  
ROBOTISERING  
EN ARMOEDE**

In het themadeel van dit Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting belichten we de relatie tussen digitalisering en armoede.

In hoofdstuk 1 beschrijven Axelle Asmar, Leo Van Audenhove en Ilse Mariën de belangrijke rol van ondersteuningsnetwerken voor digitale inclusie.

In het tweede hoofdstuk bespreken Steven Gibens en Sandra Beelen wat e-social work kan betekenen voor het sociaal werk en de cliënt.

Gilles Henrard en Sophie Lacroix wijzen in hoofdstuk 3 op het belang van toegankelijke en wetenschappelijk onderbouwde gezondheidsinformatie op het internet.

In hoofdstuk 4 zoomen Dennis Cremer, Betisem Elmensouri, Hans De Loof en Guido De Meyer in op de moeilijkheden van het elektronisch artsenvoorschrift voor kwetsbare doelgroepen.

Tuur Ghys beargumenteert in hoofdstuk 5 waarom robotisering een uitdaging vormt voor armoedebestrijding.

In het zesde hoofdstuk bespreken Kimberly Van Sande en Anne Van de Vijver de mogelijkheden voor belastingheffing in een artificieel intelligente arbeidsmarkt.

In hoofdstuk 7 onderzoekt Valeria Pulignano de uitdagingen die gepaard gaan met werken in de platformeconomie.

Amber De Kock en Katrien Schaubroeck bespreken in hoofdstuk 8 de ethische problemen die gepaard kunnen gaan met impliciete bias vervat in big data.

Tot slot hebben Lies De Kimpe, Michel Walrave, Wim Hardyns, Lieven De Marez en Koen Ponnet het in hoofdstuk 9 over de relatie tussen armoede en cybercriminaliteit.

## Hoofdstuk 1

# De invloed van sociale ondersteuning op digitale zelfredzaamheid

Wie helpt wie, op welke manier en wanneer bij het gebruik van digitale toepassingen?

Axelle Asmar, Leo Van Audenhove en Ilse Mariën

## 1. Inleiding

Het publieke en private leven wordt steeds sterker beïnvloed door de digitalisering. Publieke diensten in verschillende levensdomeinen zoals werk, gezondheid en onderwijs worden steeds verder gedigitaliseerd. Private sociale banden worden onderhouden en/of ondersteund door digitale communicatie onder andere in de vorm van sociale media. Dat was al het geval voor COVID-19, maar tijdens de crisis, de lockdown én in tijden van *social distancing* zijn die processen nog versterkt. Het risico op digitale ongelijkheid en digitale uitsluiting is een onvermijdelijk gevolg.

‘Digitale ongelijkheid’ verwijst naar de ongelijke verdeling van de voor- en nadelen van digitale toepassingen en digitale communicatie. Die ongelijkheid wordt veroorzaakt door een ongelijke verdeling van de middelen die nodig zijn om zich het digitale volledig toe te eigenen. Die middelen omvatten: (1) toegang tot de technologie (digitale toestellen, internet- of data-abonnement), (2) de vaardigheden om gebruik te maken van digitale technologie en daar een voordeel uit te halen, en (3) de sociale ondersteuning die emotionele, informatiele en instrumentele hulp biedt bij het verwerven van kennis over en het oplossen van problemen met digitale technologie. De term ‘digitale uitsluiting’ verwijst naar sociale uitsluiting, veroorzaakt door de digitalisering van de samenleving. De drempels waarmee mensen geconfronteerd worden, zijn zeer divers en situeren zich op de verschillende niveaus van middelen. ‘Digitaal zelfredzaam’ zijn die personen die over voldoende middelen beschikken om zich zelfstandig te bewegen in de digitale wereld. Digitale zelfredzaamheid is natuurlijk nooit absoluut. ‘Digitale toepassingen’ verwezen in de jaren 90 naar een PC met internetconnectie en het gebruik van het internet. Door de toenemende digitalisering van dienstverlening, de opkomst van mobiele digitale communicatie en de doorbraak van sociale media verwijzen digitale toepassingen anno 2020 naar een breed scala van digitale activiteiten, diensten en communicatie.

In dit hoofdstuk gaan we in op de problematiek van sociale ondersteuning voor digitale inclusie. Wie vraagt en krijgt hulp van derden, zowel van individuen als van organisaties? Wat omvat die ondersteuning en welke effecten heeft die op digitale uitsluiting? Sociale ondersteuning is onderbelicht in de wetenschappelijke literatuur over digitaal gebruik. Bovendien wordt sociale ondersteuning vaak enkel onderzocht voor groepen die uitgesloten dreigen te worden. In ons onderzoek brengen we alle vormen van sociale ondersteuning in kaart, voor alle types van digitale gebruikers. Dat geeft een ruimer en complexer beeld van hoe sociale ondersteuning werkt. Het stelt ons ook in staat om anders na te denken over een digitaal inclusiebeleid. Het concept 'digitale inclusie' of 'digitale insluiting' is actie- en beleidsgericht. Het verwijst naar de acties en oplossingen die nodig zijn opdat iedereen ten volle kan participeren aan de digitale samenleving.

In wat volgt, definiëren we het concept 'sociale ondersteuning voor digitale inclusie' en beschrijven we de huidige stand van zaken in de literatuur. We stellen een nieuwe typologie voor die alle vormen van steun omvat. Na een discussie over de belangrijkste inzichten sluiten we af met een reflectie over COVID-19 en de gevolgen ervan voor digitale inclusie.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op onderzoek en data afkomstig van het IDEALiC-onderzoeksproject. Dat project liep van 2015 tot 2019 in het kader van Brain.be van het Federaal Wetenschapsbeleid (Belspo). Het doel van het onderzoek was om alternatieve kaders te ontwikkelen voor onderzoek naar digitale uitsluiting. Klassiek onderzoek naar digitale uitsluiting gaat uit van socio-economische factoren voor het verklaren van digitale uitsluiting – en in aansluiting hierop voor een digitaal inclusiebeleid. Het IDEALiC-onderzoek breekt met die traditie. Het start van de idee dat levensfasen en bepalende levensmomenten – kinderen krijgen, een eerste job, enzovoort – een impact hebben op de ontwikkeling van mensen. Wat zijn de leefpatronen van mensen, hun noden en behoeften, en daaraan gekoppeld hun digitaal gedrag? Het IDEALiC-onderzoek kijkt vanuit dat bredere en vernieuwende kader naar risicofactoren en -groepen met betrekking tot digitale technologie.

## 2. Sociale ondersteuning en digitale inclusie

De centrale vraag van het wetenschappelijke onderzoek naar sociale ondersteuning is '*Who gives what to whom regarding which problems?*' en volgens Jacobson (1986) moet daaraan toegevoegd worden '*and when?*'. Sociale ondersteuning kan – in lijn met Caplan (1974) – gedefinieerd worden als "formele en informele relaties en groepen waarvan een individu emotionele, cognitieve en materiële steun krijgt om een stressvolle situatie te beheersen" (in Jacobson, 1986, onze vertaling). Volgens *Taking charge of your health and wellbeing* (2020) van de University of Minnesota luidt de definitie als volgt:

Sociale ondersteuning betekent dat mensen een beroep kunnen doen op vrienden, familie of andere mensen in tijden van nood of crisis. Het draagt bij tot een bredere focus



en een positief zelfbeeld. Sociale ondersteuning verhoogt de levenskwaliteit en voorziet een buffer tegen mogelijk negatieve gebeurtenissen in het leven (onze vertaling, zie ook Cobb, 1976).

Zoals al aangegeven, is sociale ondersteuning onderbelicht in de wetenschappelijke literatuur over digitaal gebruik (DiMaggio, Hargittai, Neuman, & Robinson, 2001; Helsper, 2008; van Deursen, 2018; van Deursen, Helsper, Eyon, & van Dijk, 2017; van Deursen & van Dijk, 2019). Nochtans blijkt uit recente studies dat sociale ondersteuning een belangrijk effect heeft op mechanismen van digitale in- en uitsluiting (Mariën & Baelden, 2016; Mariën & Prodnik, 2014; Mariën & Van Audenhove, 2010). Niet iedereen heeft toegang tot hetzelfde niveau van sociale ondersteuning. Een tekort aan sociale ondersteuning op digitaal vlak verscherpt dus mogelijke andere vormen van digitale uitsluiting. In wat volgt, overlopen we kort de drie belangrijkste studies met betrekking tot sociale ondersteuning voor digitale inclusie en hun belangrijkste bevindingen.

### **Sociale ondersteuning heeft een belangrijk effect op mechanismen van digitale in- en uitsluiting.**

Van Deursen, Courtois en van Dijk (2014) onderzoeken hoe mensen omgaan met beperkte digitale vaardigheden, welke vormen van ondersteuning er voor hen voorhanden zijn en hoe ze die identificeren. Ze analyseren of internetvaardigheden een effect hebben op het verwezenlijken van positieve resultaten voor het individu én of vormen van ondersteuning daarop een bijkomend effect hebben. Op basis van een uitgebreide representatieve survey ontwikkelen de onderzoekers een typologie van drie vormen van sociale ondersteuning: (1) de onafhankelijken (*independents*): gebruikers die geen behoefte hebben aan ondersteuning, (2) de sociaal ondersteunden (*socially supported*): gebruikers die een beroep doen op familie en vrienden, en (3) de formele hulpzoekers (*formal help seekers*): gebruikers die uitgebreid een beroep doen op een helpdesk, computerexperten en formele opleidingen. Het onderzoek toont aan dat de onafhankelijken eerder mannelijk zijn met een hoog opleidingsniveau terwijl de sociaal ondersteunden eerder vrouwelijk zijn met een laag opleidingsniveau of/en vaker werkloos zijn. De formele hulpzoekers hebben eerder een laag tot gemiddeld opleidingsniveau met een hoger niveau van tewerkstelling dan de sociaal ondersteunden. In deze studie tonen van Deursen e.a. (2014) aan dat patronen van ondersteuning vragen en gebruiken een belangrijke impact hebben op de ontwikkeling van digitale vaardigheden, op de voordelen die iemand haalt uit het gebruik van het internet en op de kwaliteit van de ontvangen ondersteuning.

Courtois en Verdegem (2016) argumenteren dat sociale ondersteuning een onontbeerlijke bron is van sociaal leren. Waar van Deursen e.a. (2014) focussen op de link tussen digitale vaardigheden en sociale ondersteuning, richten deze auteurs zich op de samenstelling en de socio-economische achtergrond van sociale ondersteuningsnetwerken en hun verklarende rol in digitale ongelijkheid. Gebaseerd op een kwantitatieve analyse komen zij tot drie alternatieve profielen: (1) de thuis genetwerkten (*domestically net-*

*worked*): gebruikers die een beroep doen op familie en vrienden voor hulp bij digitale problemen, (2) de extern genetwerkten (*non-domestically networked*): gebruikers die vooral een beroep doen op collega's en vrienden, en (3) de zelfredzamen (*self-reliant*): gebruikers die zelden hulp vragen en in staat zijn problemen zelf op te lossen. Volgens deze studie zijn de thuis genetwerkten vaak oudere vrouwen in grotere families en zijn deze bovengemiddeld werkloos, de extern genetwerkten zijn eerder jongere werkende mannen met een gemiddeld inkomen en deel van kleinere families, de zelfredzamen zijn eerder jonge gebruikers die vaak meerdere talen machtig zijn. De studie levert twee belangrijke inzichten op. Ten eerste, mensen die hulp zoeken in een eerder familiale kring zijn doorgaans afkomstig uit achtergestelde sociale en economische groepen, hebben een lage motivatie om digitale technologie te leren gebruiken en hebben beperkte vaardigheden. Ten tweede, sociale integratie – de mate waarin iemand deel is van sociale netwerken – is een belangrijke factor om ondersteuning te kunnen vragen en krijgen. Sociale en digitale factoren gaan dus vaak hand in hand.

Helsper en van Deursen (2016) combineren een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van sociale ondersteuning en de invloed ervan op digitaal gebruik. Ze gebruiken verschillende indicatoren om zowel het potentiële als het effectieve gebruik van ondersteuning te meten, alsook om het aanbod en gebruik van ondersteuningsbronnen in kaart te brengen. Ze onderscheiden dus potentiële ondersteuning – hulp waar gebruikers denken toegang toe te hebben – van effectief gebruik – hulp waarvan gebruikers effectief gebruik maken. Volgens hen wordt informele ondersteuning – ook gedefinieerd als sociaal ondersteunden (van Deursen e.a., 2014) of thuis genetwerkten (Courtois & Verdegem, 2016) – meer gebruikt door gebruikers met een laag niveau van digitale vaardigheden, terwijl gebruikers met een hoog niveau van socio-economische middelen eerder een beroep doen op formele bronnen van ondersteuning zoals collega's op het werk, experts in hun netwerk, enzovoort. Deze auteurs bevestigen dat ongelijkheden op het niveau van sociale ondersteuning digitale ongelijkheid kunnen versterken. Wie sterke problemen ondervindt in het online gebruik, heeft vaak beperkte toegang tot kwalitatieve sociale ondersteuning met betrekking tot digitaal gebruik.

Onze belangrijkste kritiek op deze studies is dat: (1) deze studies vrij lineair socio-economische groepen linken aan types van sociale ondersteuning, (2) er voor gebruikers naast een gebrek aan digitale vaardigheden andere motieven zijn om sociale ondersteuning voor digitale inclusie te zoeken, (3) vooral de groep die van familie en vrienden sociale ondersteuning krijgt meer divers is dan laagopgeleiden, en (4) de focus van deze studies te sterk gericht is op die groepen (sociaal zwakkeren, ouderen, werklozen) waarvan men traditioneel aanneemt dat ze makkelijker digitaal uitgesloten worden. Bovendien missen deze studies een correcte definitie van het concept 'sociale ondersteuning' binnen een digitale context én zijn ze doorgaans sterk gebaseerd op kwantitatief surveygebaseerd onderzoek (Courtois & Verdegem, 2016; Helsper & van Deursen, 2016; van Deursen, Courtois, & van Dijk, 2014).

Ons onderzoek probeert sociale ondersteuning voor digitale inclusie te begrijpen als een sociaal fenomeen dat mogelijk iedereen treft en dus ruimer onderzocht moet wor-

den. Om sociale ondersteuning in onderzoek naar digitale ongelijkheid te duiden en om het concept duidelijk af te bakenen, introduceren we het concept 'sociale ondersteuning voor digitale inclusie'.

We definiëren dit als "de hulp – emotioneel, instrumenteel en informatieel – die een individu verwerft en krijgt in zijn of haar netwerk in het gebruik van zijn of haar digitale technologie".

Uit de definitie blijkt dat we niet volledig de klassieke literatuur over sociale ondersteuning volgen, die ondersteuning opdeelt in emotionele, cognitieve en materiële ondersteuning. Materiële steun maakt deel uit van de klassieke discussie van digitale kloof en toegang tot ICT. Daarin spelen persoonlijke relaties niet zo'n grote rol. Bovendien is er een uitgebreid wetenschappelijk corpus over materiële toegang. Daarom focussen wij op emotionele, instrumentele en informatiele steun. We definiëren 'emotionele steun' als ondersteuning in de vorm van aanmoediging en begeleiding in tijden van verhoogde stress, veroorzaakt door het omgaan met digitale technologie, bijvoorbeeld bij knoppenangst. 'Instrumentele steun' is een taakgeoriënteerde vorm van ondersteuning, bijvoorbeeld wanneer een individu leert omgaan met technische aspecten van een computer. 'Informatieel steun' verwijst naar de begeleiding, het advies en de feedback die een individu ontvangt tijdens het leerproces. Sociale steun voor digitale inclusie verwijst dus naar de uiteenlopende vormen van sociale ondersteuning en naar de verschillende vormen van het verwerven van sociale ondersteuning. Van individuen die helemaal geen toegang hebben tot ondersteuning tot die individuen die steun krijgen omdat andere mensen hun digitale taken overnemen. Onze definitie van digitale sociale ondersteuning – kort voor sociale ondersteuning voor digitale inclusie – ligt in lijn met de meer algemene wetenschappelijke definities, maar verwijst specifiek naar de problematiek van digitale inclusie. Belangrijk om op te merken is dat de ondersteuning niet noodzakelijk digitaal hoeft te zijn. Integendeel, veel ondersteuning zal eerder de vorm aannemen van een face-to-facegesprek, een fysieke opleiding, een telefoongesprek of een handleiding. We maken onderscheid tussen online ondersteuning (YouTube-tutorials, online forums, enzovoort), ondersteuning in hechte sociale netwerken (familie, vrienden, collega's), ondersteuning in computer- en technische centra, en geen ondersteuning. We onderscheiden verder zij die ondersteuning bieden aan familie, vrienden en collega's; zij die ondersteuning bieden online (bijvoorbeeld via fora) en zij die geen ondersteuning bieden.

### 3. Methodologie

De meeste studies over sociale ondersteuning voor digitale inclusie zijn gebaseerd op kwantitatieve analyses. Deze bijdrage is een van de weinige kwalitatieve analyses op dit vlak. Ze is gebaseerd op 85 diepte-interviews afgenomen van respondenten in drie levensfasen (zie tabel 1):

- 18 tot 30 jaar: de periode waarin individuen onafhankelijker worden en hun sociale, economische en politieke participatie verhogen;
- 31 tot 50 jaar: de periode waarin individuen verondersteld worden autonoom te zijn en ten volle deel te nemen aan het maatschappelijk leven;
- 51 tot 70 jaar: de periode waarin individuen actief en onafhankelijk willen blijven participeren aan de maatschappij en dit in het kader van een vergrijzingstendens die een aantal belangrijke beleidsuitdagingen met zich meebrengt.

Afgezien van de levensfase werden verschillende andere criteria gehanteerd in de selectie van de respondenten (zie tabel 1):

- het niveau van opleiding: laag opleidingsniveau (geen middelbaar diploma), gemiddeld opleidingsniveau (middelbaar diploma) en hoog opleidingsniveau (minstens bachelordiploma);
- de familiale situatie: in een relatie, alleenstaand, inwonend bij ouders;
- de aanwezigheid van kinderen: geen kinderen, kinderen in huis, kinderen niet in huis;
- sociale status: werkend, werkloos, gepensioneerd, student.

Het doel van deze selectiecriteria was om een gevarieerd aantal profielen te hebben over de verschillende levensfasen. De sampling had niet tot doel om statistische representativiteit na te streven, maar eerder om een evenredige representatie te krijgen over de verschillende criteria (zie tabel 1). Het perspectief van de levensfasen laat ons toe om nieuwe inzichten te genereren met betrekking tot sociale ondersteuning voor digitale inclusie. Welke patronen worden zichtbaar over de verschillende levensfasen? Waar komen ze overeen? Waar divergeren ze?

**Tabel 1.** Overzicht van de respondenten en criteria.

	18-30 jaar		31-50 jaar		51-70 jaar		Totaal
	V	M	V	M	V	M	
<i>Opleidingsniveau</i>							
Laag	3	6	2	5	6	5	27
Gemiddeld	5	4	5	3	7	4	25
Hoog	5	4	5	6	4	8	32
Onbepaald	0	0	1	0	1	0	2
Totaal V/M	11	13	12	13	18	15	85
Totaal	25		25		33		
	V	M	V	M	V	M	Totaal
<i>Familiale situatie</i>							
In een relatie	5	5	5	8	13	10	46
Alleenstaand	5	4	4	5	8	5	31
Inwonend bij ouders	3	3	0	0	0	0	6
Weduw(e)(naar)	0	0	0	0	1	1	2
Totaal V/M	13	12	9	13	21	17	85
Totaal	25		22		38		

	18-30 jaar		31-50 jaar		51-70 jaar		Totaal
	V	M	V	M	V	M	
<i>Kinderen</i>							
Geen kinderen	10	12	5	4	3	3	37
Kinderen in huis	2	0	5	9	1	2	19
Geen kinderen in huis	0	0	0	1	16	12	29
Totaal V/M	12	12	10	14	20	17	85
Totaal	24		24		37		
	V	M	V	M	V	M	Totaal
<i>Sociale status</i>							
Student	5	3	0	0	0	0	8
Werkend	6	9	7	7	6	1	36
Werkloos	1	1	5	6	5	2	20
Pensioen	0	0	0	0	7	14	21
Totaal V/M	12	13	12	13	18	17	85
Totaal	25		25		35		

De interviews werden afgenomen tussen april en juni 2017-2018. Voor een diepgaande beschrijving van (1) de selectie van de respondenten, (2) het opstellen van het codeboek en (3) de analyse van de interviews aan de hand van ons codeboek, verwijzen we naar Asmar, Van Audenhove en Mariën (2020).

## 4. Hulp zoeken. Naar een typologie van digitale sociale ondersteuning

We onderscheiden zes types van ondersteuning en de daarmee verbonden karakteristieken (zie figuur 1). Het doel van deze typologie is drieledig: (1) we willen het debat over sociale ondersteuning in het academische veld rond digitale ongelijkheid aanwakkeren, (2) we wensen de vaak onkritische studies rond dit thema kritisch in vraag te stellen en (3) we hopen dat het digitale-inclusiebeleid op basis van ons onderzoek digitale sociale ondersteuning beter kan afstemmen op de noden van burgers. We merken op dat types van ondersteuning elkaar niet uitsluiten. Gebruikers zullen verschillende types van ondersteuning combineren om aan hun noden te beantwoorden of kunnen over langere tijd verschuiven naar andere types van ondersteuning. Een zicht krijgen op die verschuivingen noodzaakt langetermijnobservatie – een opdracht voor verder onderzoek.

**Tabel 2.** Typologie van digitale sociale ondersteuning.

Type ondersteuning	Karakteristieken	Type ondersteuning	Karakteristieken
Geen ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Laag niveau van digitale vaardigheden, vaak in combinatie met sociaal precaire situatie en/of sociale exclusie.</li> <li>- Erkennen dat hulp bij digitale technologie nodig is, maar weinig capaciteit om hulp te vinden door sociale isolatie.</li> <li>- In alle drie levensfasen te vinden (18-30, 31-50, 51-70 jaar).</li> </ul>	Ondersteuning uit het netwerk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zoeken ondersteuning in eigen sociale netwerken (familie/kinderen/echtgenoten/vrienden/goede collega's).</li> <li>- Legt belang van sociale inbedding bloot: om steun te kunnen vragen, is er nood aan integratie in sociale netwerken.</li> <li>- Meeste respondenten in de tweede en derde levensfase (41-50, 51-70 jaar).</li> </ul>
Ondersteuning uit de gemeenschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Steun komt voornamelijk van openbare computerlokalen en opleidingen.</li> <li>- Computerlokalen en opleidingen gezien als: <ul style="list-style-type: none"> <li>- een weg uit potentiële uitsluiting, zowel sociaal als digitaal,</li> <li>- een weg om sterker onafhankelijk te worden (voorbeeld van eigen kinderen).</li> </ul> </li> <li>- Meeste respondenten in derde levensfase (51-70 jaar).</li> </ul>	Navolgende leerder	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vragen niet expliciet om steun, maar leren door anderen na te volgen.</li> <li>- Vertrouwen op het leren van vrienden en familie, door hun gedrag gade te slaan en zelf te exploreren – <i>learning by doing</i>.</li> <li>- Meeste respondenten in de eerste levensfase (18-30 jaar).</li> </ul>
Ondersteuning door substitutie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebruiken zelf nauwelijks digitale media, maar vragen anderen in sociaal netwerk om specifieke taken voor hen uit te voeren (online banking, enz.).</li> <li>- Binnen oudere koppels waar één persoon meer vaardigheden heeft of wanneer één persoon digitale media niet wenst te gebruiken.</li> <li>- Vandaar opdeling tussen <ul style="list-style-type: none"> <li>- steun door lage digitale vaardigheden,</li> <li>- steun door lage motivatie.</li> </ul> </li> <li>- Meeste respondenten in de tweede en derde levensfase (41-50, 51-70 jaar).</li> </ul>	Zelfredzame leerder	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zijn zelf zelden vragende partij voor hulp, maar zijn dat wel vaak voor anderen (in familiale context).</li> <li>- Hebben een hoog niveau van digitale vaardigheden en digitale fluïditeit.</li> <li>- Gaan makkelijk buiten hun comfortzone om nieuwe dingen te exploreren. Als ze daarbij hulp nodig hebben, gaan ze online op zoek naar hulpbronnen en leren ze door te doen.</li> <li>- Meeste respondenten uit late eerste en begin tweede levensfase (25-45 jaar). Meestal mannelijk en hoog opleidingsniveau.</li> </ul>

## 4.1 Geen Ondersteuning

Gebruikers in de categorie 'geen ondersteuning' hebben nauwelijks toegang tot digitale sociale ondersteuning. Ze hebben over het algemeen een laag opleidingsniveau en komen uit verschillende levensfasen. Op sociaal gebied is hun situatie vaak precair (werkloos, gepensioneerd, chronisch ziek). Ze beschikken over een beperkt sociaal netwerk. Op digitaal vlak verhinderen hun beperkte financiële middelen de toegang tot hoogstaande kwalitatieve digitale tools. Gebruikers in deze groep beschikken vaak over zeer beperkte digitale vaardigheden. Deze al precare situatie wordt erger door het feit dat deze gebruikers geen toegang hebben tot ondersteuning. De meeste gebruikers in deze groep erkennen expliciet dat ze hulp nodig hebben – zelfs voor basisvaardigheden zoals een e-mail versturen – maar geven ook aan geen hulp te kunnen vragen als ze die nodig hebben. Deze categorie van gebruikers, die in ons onderzoek naar voren komt, wordt niet geïdentificeerd in eerder onderzoek. In de categorie 'geen ondersteuning' ontbreekt het gebruikers aan emotionele, informationele en instrumentele ondersteuning.

- Interviewer: Bel je iemand anders als je problemen hebt met je smartphone?  
 Respondent: Soms geef ik het op. Als ik in de problemen zit en ik weet niet hoe we het gebruiken, heb ik niemand om me te laten zien hoe we dit of dat doen.
- Interviewer: Dus weet je soms niet hoe je het moet doen en geef je daarom op?  
 Respondent: Ja, het gebeurt. En aangezien ik geen computer heb, is het niet gemakkelijk (vrouw, 28, inwonend bij ouders, geen kinderen, student).
- Respondent: Ik zou dat wel willen, ja, want anders maak je geen deel meer uit van de samenleving... Het evolueert zo snel en je kan niet meer mee, het is moeilijk te volgen. Je bent bijna verplicht om het te hebben, die technologie. [Ik heb] het gevoel dat dat nodig is, en als je het niet hebt, dan val je daarbuiten (vrouw, 53, alleenstaand, geen kinderen, werkloos).

Voor deze groep respondenten is het gevoel van uitsluiting, alsook het besef dat ze naar de zijkant van de maatschappij geschoven worden zeer groot. De sociale en innerlijke druk om aan de slag te gaan met digitale technologie is permanent aanwezig. Enerzijds gaan digitale evoluties zo snel dat deze groep moeilijkheden ondervindt om bij te benen. Anderzijds dwingt de toenemende digitalisering van de maatschappij hen net om meer en meer digitale diensten te gebruiken, ongeacht of ze daartoe in staat zijn of niet.

Dit bevestigt de bevindingen van Courtois en Verdegem (2016) en Mariën, Heyman, Salemink en Van Audenhove (2016) over de impact van sociale inbedding op digitale betrokkenheid. Verschillende uitspraken van respondenten in de groep 'geen ondersteuning' tonen hoe sociale en digitale factoren een rol spelen in mechanismen van in- en uitsluiting. Respondenten in deze categorie getuigen vaak van een zekere mate van machteloosheid. De uitdagingen waarmee ze op het digitale niveau geconfronteerd worden, verhinderen hun mogelijkheden tot sociale participatie. Daarmee worden de bevindingen van Helsper en van Deursen (2016) bevestigd. Mensen met een hoge nood

aan ondersteuning hebben vaak minder toegang tot kwalitatief hoogstaande ondersteuning. In deze zin vormt digitale sociale ondersteuning een bijkomend niveau van uitsluiting. Sociale en digitale uitsluiting kunnen elkaar versterken. We leggen de nadruk op kunnen, omdat we verder zullen zien dat dit niet noodzakelijk altijd het geval is.

## 4.2 Ondersteuning uit de gemeenschap

De categorie 'ondersteuning uit de gemeenschap' verwijst naar die gebruikers voor wie de bron van ondersteuning voornamelijk bestaat uit computerklassen en computertrainingen georganiseerd door publieke organisaties of middenveldorganisaties. In dat opzicht sluit ze goed aan bij de categorie 'formele hulpzoekers' in het werk van van Deursen e.a. (2014). In onze studie tonen we echter aan dat voor deze categorie leeftijd een bepalende factor is, meer dan opleidingsniveau. Het gaat vooral om respondenten in de levensfase 51-70 jaar, rekening houdend met zowel gender als opleidingsniveau. Voor deze groep is instrumentele en taakgeoriënteerde ondersteuning belangrijk. Deze categorie vertoont doorgaans een laag niveau van digitale vaardigheden, wat verklaard kan worden door het feit dat voor deze generatie digitale technologie nog steeds nieuw is.

Respondent: Dus, het is niet altijd gemakkelijk. Ik ben 66, ik zeg het, ik vind het voor oude mensen echt een prestatie dat ze dat hier komen volgen, dat ze nog met de computer willen werken. Ik vind dat echt uniek eigenlijk. Want dat moet je niet onderschatten, op onze leeftijd leer ik hier iets nieuws (vrouw, 66, in relatie, geen kinderen in huis, gepensioneerd).

Ondanks vaak lage niveaus van digitale vaardigheden heeft de groep 'ondersteuning uit de gemeenschap' een hoge motivatie om te leren. Die motivatie is ingegeven door de angst om op termijn digitaal uitgesloten te worden of/en een drang om zelfredzamer te worden in het gebruik van digitale technologie. We gaan op beide even dieper in.

De negatieve motivatie van angst wordt duidelijk uit verschillende voorbeelden. Een respondent (60, alleenstaand, geen kinderen, werkloos) zegt gemotiveerd te zijn om computerklassen te volgen wegens zijn precaire socio-economische situatie als oudere werkloze. Deze respondent gaf zijn werk op in de bouwsector wegens fysieke rugklachten. Om zijn kansen op de arbeidsmarkt te vergroten, beseft hij dat digitale vaardigheden belangrijk zijn. Een andere respondent geeft aan:

Respondent: Je komt op een punt dat je zegt: je kan echt niet zonder digitale media (...), ga naar de GB, daar liggen papieren, of je hebt je kaart niet bij, dan moet je toch via de computer. Nu is dat wel aangepast, nu doen ze het een paar dagen zelf, maar je hebt in de tijd zelf moeten inloggen. Dan denk ik wel: dan moet ik er toch meer van weten want je zit daar echt als een leek en je weet niet op welk knopje je durft of kan duwen. En dat heeft mij wel geholpen, ook die lessen hier op de gemeente (vrouw, 66, in een relatie, geen kinderen in huis, gepensioneerd).



De positieve motivatie om autonomer te worden in het hanteren van digitale technologie zet mensen aan om computerklas te volgen. Vaak deed deze groep voordien een beroep op zijn kinderen als sociale ondersteuning. Ze zijn gemotiveerd om nieuwe vaardigheden te leren om onafhankelijker te worden:

Respondent: Nu ben ik daarvan af, maar in het begin, als ik een veertiger was en zij een vijftiger, dan is toegeven dat je dat niet kan wel hard. Ik kan hier alles! (...) Zo erg is het ook weer niet. Maar het is toch wel: *potverdikke*, ik ben degene die hier alles kon. Tegenwoordig moet ik het aan mijn kind vragen. En dus ben ik dat niet gewoon (man, 63, in een relatie, kinderen in huis, gepensioneerd).

Zoals werd aangetoond door Kiesler, Zdaniuk, Lundmark en Kraut (2000) kan de dynamiek van ondersteuning binnen het gezin tot problemen leiden. Zeker wanneer de expertise van de kinderen tot een intellectuele verschuiving binnen de familie leidt. Voor deze categorie van respondenten is het terugwinnen van hun autonomie – binnen het eigen gezin of sociale netwerk – dus een belangrijke motivatie.

Deze groep wijkt af van categorieën zoals gedefinieerd door de klassieke academische literatuur (Courtois & Verdegem, 2016; van Deursen, e.a., 2014). Hulp zoeken is niet enkel ingegeven door een confrontatie met problemen. Sociale ondersteuning wordt ook gebruikt om te anticiperen op mogelijke problemen in de toekomst of om een andere langetermijndoelstelling – autonomie – te verwezenlijken. Nogmaals, de sociale context waarin het individu zich bevindt, is cruciaal om de onderliggende motivaties om sociale ondersteuning te zoeken te begrijpen.

### 4.3 Ondersteuning door substitutie

Selwyn, Johnson, Nemorin en Knight (2016) bespreken de rol van *proxy users* en hun gebruik van technologie voor derden. We stellen het gebruik van de categorie 'ondersteuning door substitutie' voor met een net iets andere invulling. Deze categorie verwijst naar 'gebruik door anderen' en bestaat uit een groep van non-gebruikers die weigeren of zelf niet in staat zijn digitale technologie te gebruiken. Terwijl proxy users taken uitvoeren voor anderen, gebruiken individuen in de categorie 'ondersteuning door substitutie' technologie 'door' derden. De agency ligt dus eerder bij de laatsten. Individuen in de categorie 'ondersteuning door substitutie' hebben toegang tot technologie én gebruiken technologie door 'proxy users' te vragen bepaalde handelingen te stellen: een document afdrukken, een e-mail sturen, de belastingen online invullen, enzovoort. Door ons specifiek op deze groep te richten, zijn we in staat de motivaties na te gaan van mensen die gebruik maken van proxy users. De proxy users zijn een emotionele steun in tijden van verhoogde stress (bijvoorbeeld bij de gedachte om een digitaal toestel te moeten benutten) en van instrumentele steun of taakgeoriënteerde steun. Deze categorie wordt in de literatuur zelden geïdentificeerd of besproken, maar maakt wel een specifieke categorie uit van gebruikers die sociale ondersteuning ontvangen. Dit is

verre van een homogene groep. Op basis van het opleidingsniveau onderscheiden we twee groepen: ten eerste een groep gekenmerkt door lage digitale vaardigheden en een zekere knoppenangst (zie 4.3.1) en ten tweede een groep die nauwelijks gemotiveerd is om digitale technologie te gebruiken (zie 4.3.2).

#### 4.3.1 Ondersteuning door substitutie: laag niveau van digitale vaardigheden

Deze categorie bestaat uit individuen met een laag tot gemiddeld opleidingsniveau en situeert zich qua leeftijd in de late tweede (40-51) en derde levensfase (51-70). Ze vertrouwen sterk op hun sociale netwerk om digitale technologie te gebruiken.

Respondent: Ik ken mijn [e-mail]adres niet uit het hoofd. Nu heb ik het op papier, ik heb het hier bij mij. Maar ik weet wat de gevolgen zullen zijn als ik het weer verlies. Ik vraag een vriend om vaak met mij mijn mailbox te checken of vraag hem dat voor mij te doen, een beetje als een opdracht [lacht] en dan te checken of er iets is en te sms'en als ik iets heb. Het is beschamend. Ik schaam me om in zo'n situatie te zitten. Het voelt alsof ik analfabeet ben (man, 49, alleenstaand, geen kinderen, werkloos).

Het gebruik van proxy users in deze categorie is vooral ingegeven door angst voor digitale technologie. Die angst wordt gevoed door een laag zelfvertrouwen, zowel wat hun sociale positie als hun digitale vaardigheden betreft. Vaak hebben respondenten voordien negatieve ervaringen opgelopen met het gebruik van digitale media. Respondenten geven aan dat ze het gevoel hebben gestraft te worden omdat ze geen digitale technologie gebruiken.

Net zoals in de categorie 'geen ondersteuning' toont deze categorie het belang van sociale inbedding aan. Meer nog, ondanks sociale ondersteuning toont het aan dat de samenleving een belangrijke impact heeft op het gebruik en de adoptie van technologie. Het toont aan dat sociale afwijzing van gedrag – sociaal gestraft worden voor niet-gebruik – de negatieve percepties van gebruikers van digitale media verder kunnen versterken en hun autonoom gebruik in de weg kunnen staan. De samenleving legt gebruikers sterke verwachtingen op, zonder hun de nodige middelen aan te reiken om aan die verwachtingen te voldoen.

#### 4.3.2 Ondersteuning door substitutie: lage motivatie

Een tweede vorm van 'ondersteuning door substitutie' vinden we vaak in hechte familiale kring, namelijk substitutie vanwege lage motivatie. Dit doet zich opvallend voor bij koppels van middelbare tot oudere leeftijd (51-70). Binnen deze gezinnen heeft één partner – in onze studie waren het doorgaans vrouwen – betere vaardigheden dan de andere partner, die weigert gebruik te maken van digitale technologie. Respondenten in deze groep komen overeen met wat Mariën en Baelden (2016) de *digital self-excluded*

noemen: individuen met een hoog tot middelhoog opleidingsniveau, een rijk sociaal netwerk, toegang tot technologie, maar die bewust de keuze maken om zich niet in te laten met digitale media. Vaak wordt een gebrek aan tijd en pensioen als reden opgegeven.

Respondent: [Spreekt over zijn vrouw] Ik heb niets tegen de automatisering of het feit dat alles nu digitaal gebeurt. Ik weet hoe en wat ik moet doen. Maar zoals ik al zei, ben ik nu gepensioneerd. Eerst op ziekteverlof geweest en dan gepensioneerd. Ik kan nog steeds een of twee brieven typen met de computer, maar ondertussen heb ik een uitstekende secretaresse [lacht], ik laat het aan haar over. Zij doet voor mij, voorlopig nog, alles wat ik haar vraag [lacht] (man, 68, in relatie, geen kinderen in huis, gepensioneerd).

Deze cluster is interessant omdat hij aantoont dat motivatie en sociale perceptie, meer dan socio-economische indicatoren alleen, de patronen van hulp zoeken beïnvloeden. Het toont verder aan dat een gebrek aan motivatie niet uitsluitend verbonden is aan negatieve attitudes (Reisdorf, 2011), maar dat sommige gebruikers het nut van digitale technologie niet inzien (Helsper, 2016). Dat doet de vraag rijzen of we deze gebruikers moeten helpen hun vaardigheden te ontwikkelen of hen moeten motiveren om met technologie om te gaan.

#### 4.4 Ondersteuning uit het netwerk

'Ondersteuning uit het netwerk' is de meest voorkomende vorm van sociale ondersteuning onder onze 85 respondenten. Respondenten in deze groep hebben doorgaans een gemiddeld tot hoog opleidingsniveau en komen uit de tweede (31-50 jaar) en derde (51-70 jaar) levensfase. Ze doen doorgaans een beroep op hulp in hun directe sociale netwerk: thuis bij de partner en/of kinderen, op het werk bij collega's. Een belangrijk concept om dit soort van ondersteuning te begrijpen, is het concept van homofilie (McPherson, Smith-Lovin, & Cook, 2001). Dit concept verwijst naar de idee dat "contact between similar people occurs at a higher rate than contact between dissimilar people" (McPherson, e.a., 2001, p. 416). Mensen gaan dus voornamelijk connecties aan met mensen die gelijkaardige karakteristieken hebben. Of zoals McPherson e.a. (2001, p. 415) het verwoorden: "similarity breeds connection".

Deze groep heeft veel gemeen met de socially supported van van Deursen e.a. (2014) en met de domestically networked van Courtois en Verdegem (2016), aangezien deze groep intensief gebruik maakt van familie en vrienden voor sociale ondersteuning. Wij voegen echter ook sociale ondersteuning door collega's toe aan deze categorie. De gemeenschappelijke noemer is de sociale band tussen beide individuen. Ons onderzoek geeft aan dat gebruikers enkel een beroep doen op collega's als ze die vertrouwen en als ze deel uitmaken van hun sociale netwerk. Als de hulp van collega's niet mogelijk is, vertrouwt deze groep op vrienden en familie. In vergelijking met andere categorieën kan deze groep een beroep doen op een aanzienlijk netwerk van familie, vrienden en

collega's én is de groep in staat om verschillende vormen van hulp te vragen – informatieel, instrumenteel en emotioneel.

Respondent: (...) als ik hulp nodig heb met software of iets dergelijks, zal ik het gemakkelijker vragen aan een collega die ik goed ken: "Hé, weet je hoe dit en dat werkt?" Voor de rest vraag ik het soms aan mijn vriendin, maar ik denk dat dat het is (man, 48, in een relatie, kinderen in huis, werkend).

Respondent: Oh meestal vraag ik Natasha of Kristof [collega's]. Meestal Kristof omdat hij goed is met dit soort dingen en hij weet wat hij moet doen. Ik kom bij hen met mijn probleem en ik vraag gewoon: "Hé, kan je me helpen een oplossing te vinden hier?" En als laatste poging ga ik naar de IT-helpdesk van de bank, maar zij zijn bijna allemaal extern van de bank, dus dat doe ik niet vaak (vrouw, 57, in een relatie, geen kinderen in huis, werkend).

In lijn met de bevindingen van Courtois en Verdegem (2016) kent de groep 'ondersteuning uit het netwerk' doorgaans een stabiele financiële en professionele positie. Net zoals van Deursen e.a. (2014) en Stewart (2007) bevestigt ons onderzoek het belang van de werkplek als locus voor sociale ondersteuning. In deze categorie wordt duidelijk dat offline sociaal kapitaal vertaald kan worden naar sociale ondersteuning in het digitale veld. De welgestelden – in termen van sociale, culturele en economische middelen – kunnen een deel van die middelen omzetten in digitale middelen. Een van bovenstaande respondenten gaf dat duidelijk aan en erkent dat, als gevolg van de kwalitatief hoogstaande ondersteuning door collega's, ze zelf beter en intuïtiever leerde omgaan met digitale technologie. Hoewel deze respondent nog steeds problemen ondervindt met digitale technologie, kan ze nu sneller problemen zelf oplossen. Sociale ondersteuning wordt dus zelf een mechanisme van in- en uitsluiting (Helsper & van Deursen, 2016). In tegenstelling tot de groep 'geen ondersteuning', die geen toegang heeft tot sociale ondersteuning, of de 'ondersteuning door substitutie', die volledig vertrouwt op anderen vanwege een gebrek aan motivatie, is de groep 'ondersteuning uit het netwerk' in staat om zeer specifieke digitale uitdagingen aan te gaan dankzij hun sterke sociale inclusie.

Thuis doet de groep 'ondersteuning uit het netwerk' vooral een beroep op kinderen en de partner. In tegenstelling tot de studies van Courtois en Verdegem (2016) of Helsper en van Deursen (2016) toont ons onderzoek aan dat de groep die een beroep doet op kinderen en de partner niet noodzakelijk in een achtergestelde sociale positie zitten en ook niet noodzakelijk over zeer lage niveaus van digitale vaardigheden beschikken. In ons onderzoek zien we dat respondenten in deze groep vaak een gemiddeld tot hoog opleidingsniveau hebben, dat ze in een financieel stabiele situatie zitten en dat ze vaak werk hebben. Ze maken gebruik van hun sociaal netwerk voor zeer specifieke problemen.

Respondent: Nee, ik ga eerst proberen om dat te ontdekken, al doende, en een paar keren goed vloeken als het niet lukt. En als het te lang duurt, dan, euh [stilte], ga ik een keer bij mijn kinderen [te rade]. Maar ja, er is er nog

maar één thuis. Hij studeert aan de VUB, het laatste jaar bio-ingenieur. En ja, als hij thuis is, dan [heeft hij het zitten]. En is een andere toevallig thuis, dan heeft die [het zitten] (man, 66, weduwnaar, kinderen in huis, gepensioneerd).

Respondent: Mijn man betaalde al onze rekeningen en toen hij stierf, bleef ik bijna een jaar lang naar de bank [gaan] om mijn bankoverschrijvingen te doen. Iedereen vertelde me altijd hoe gemakkelijk het was om alles online te doen, maar niemand liet het me zien. Op een dag kwam mijn dochter thuis, zat ze een uur bij me en liet me zien hoe ik het moest doen. Nu voel ik me bijna stom als ik bedenk hoeveel moeite ik daarvoor had (vrouw, 68, weduwe, geen kinderen in huis, gepensioneerd).

In ons onderzoek bevestigt de groep 'ondersteuning uit het netwerk' verschillende studies (Bakardjieva, 2005; Chu, 2010; Correa, Straubhaar, Chen, & Spence, 2013) die het belang van familie als bron van sociale ondersteuning, alsook de rol van intergenerationale uitwisseling van kennis benadrukken (Dolničar, Hrast, Vehovar, & Petrovčič, 2013). Wel rijzen vragen over de duurzaamheid van dit soort van sociale ondersteuning. Sommige respondenten geven aan dat leren in een familiale context frustrerend kan zijn. Familieleden – vaak kinderen – zijn niet steeds gemotiveerd en hebben niet altijd de nodige tijd. Die frustratie leidt vaak tot een behoefte bij de respondenten om zelfstandiger te worden in het gebruik van technologie en om minder afhankelijk te worden van de hulp van de kinderen. In dat opzicht zien we dat de groep 'ondersteuning uit het netwerk' die vooral een beroep doet op familie, vaak overgaat tot 'ondersteuning uit de gemeenschap'.

Interviewer: Kan u een specifiek voorbeeld geven waarin uw dochter niet wil helpen?

Respondent: Laten we zeggen dat er iets gebeurt. Er verschijnt iets op de onderkant van mijn computer of mijn mailboxen. Ik ben altijd bang om het te openen omdat ik niet weet wat er kan gebeuren als ik erop klik. Mijn dochter zegt me gewoon "Als je het niet weet, raak het niet aan", maar (...) ik wil niet meer afhankelijk zijn. Dat is de reden waarom ik met mijn computer naar het EPN [openbaar computercentrum] ga om vragen te stellen (man, 46, in een relatie, kinderen in huis, werkend).

## 4.5 Navolgende leerder

De 'navolgende leerder' is voornamelijk te vinden in de eerste levensfase (18-30 jaar) en in het begin van de tweede levensfase (31-50 jaar). Ze zijn voornamelijk gemiddeld tot hoogopgeleid. De 'navolgende leerders' delen een aantal karakteristieken met de groep 'ondersteuning uit het netwerk' omdat ze intensief gebruik maken van hun hecht sociaal netwerk in hun gebruik van digitale technologie. Ze onderscheiden zich echter van andere categorieën in die zin dat ze vertrouwen opbouwen door het gebruik van familie en vrienden te volgen voordat ze zelf overgaan tot het gebruik van een technologie. In tegenstelling tot de groep 'ondersteuning door substitutie', die anderen in hun plaats

technologie laat gebruiken, leert deze groep door anderen te volgen. Sociale ondersteuning voor de 'navolgende leerder' neemt dus doorgaans de vorm van informationele ondersteuning aan. Hechte sociale netwerken vormen hier 'lokale instituties' of 'lokale experts' van wie de opinie en informatie sterk gewaardeerd worden.

Respondent: Mijn mama werkt bij Belfius. Eerst dacht ik: zo'n app op je gsm met je bankgegevens, ik weet dat toch niet, want als iemand je gsm dan steelt of je hackt, dan kan die daaraan. Maar dan zei mijn mama: nee nee, dat is heel veilig en je moet dat en dat doen. Dus eigenlijk heb ik altijd schrik om iets voor te hebben met mijn gsm, [maar] als iemand mij kan overtuigen dat het niet waar is, dan doe ik dat. En dan lukt dat wel (vrouw, 25, in een relatie, geen kinderen, werkend).

Respondent: Ik heb er geen specifieke interesse voor. Ik ga geen app downloaden gewoon om te zien hoe het werkt, nee nee. Als ik bijvoorbeeld vrienden hoor zeggen: oh dit of dat, of nu de Payconiq-app ook boomt, dat is meestal hoe het gebeurt. Als ik van vrienden hoor 'die app is echt top', ja, dan zou ik dat waarschijnlijk op lange termijn proberen. Maar dingen op zich testen zit niet in mij (man, 33, alleenstaand, kinderen in huis, werkloos).

Zodra de 'navolgende leerder' overtuigd is van het nut van een digitale applicatie, gaat hij zelf, via trial-and-error op ontdekkingsstocht. Deze groep is een belangrijke basis voor sociale ondersteuning voor gebruikers met minder vaardigheden. De groep is vaak de bron van hulp voor de groep 'ondersteuning uit het netwerk'. Een belangrijke vraag is of de aanpak van het 'leren door te doen' wel altijd tot de beste resultaten leidt. Zoals al opgemerkt door van Deursen en van Dijk (2010) kan de 'leren door te doen'-strategie ook leiden tot het aanleren van een verkeerde aanpak die steeds weer herhaald wordt en mogelijk ook doorgegeven wordt in het sociale netwerk.

## 4.6 Zelfredzame leerder

De 'zelfredzame leerder' is het meest zeldzame type gebruiker. Deze groep kunnen we vergelijken met wat van Deursen e.a. (2014) de independents hebben genoemd en wat Courtois en Verdegem aanduiden als self-reliant. Deze groep vraagt geen hulp, hoewel ze vaak over de sociale netwerken beschikken. Deze groep leert op een intuïtieve manier, heeft een hoog niveau van digitale vaardigheden en is zo goed als digitaal zelfredzaam. Deze groep van gebruikers is doorgaans mannelijk, hoogopgeleid, tussen 25 en 45 jaar en werkt vaak met digitale technologie. Ze beschikken doorgaans over kwalitatief hoogstaande apparatuur en toegang. Deze groep is bereid om nieuwe zaken te leren en is zelfverzekerd over zijn eigen vaardigheden. Ook deze groep leert door te experimenteren met technologie en toepassingen, maar in tegenstelling tot de 'navolgende leerder' wachten ze niet op het voorbeeld van anderen om met nieuwe technologie aan de slag te gaan.

Respondent: Ik zal gemakkelijk iets uitproberen als het nieuw is of als ik iets van vrienden hoor, of ik zie iemand ermee en het lijkt me gaaf. Soms test ik ook of dat bij mij past, en of het past bij mijn manier van werken (man, 35, in een relatie, kinderen thuis, tewerkgesteld).

Respondent: Photoshop is bijvoorbeeld iets wat ik leuk vind, het is een hobby die ik jaren geleden zelf heb geleerd. Er zijn altijd nieuwe versies en als ik iets met Photoshop moet maken, weet ik soms niet waar ik moet beginnen, dus ga ik gewoon door tutorials op YouTube. Hetzelfde voor mijn muzieksoftware: ik kan naar de website van de software gaan of op forums kijken wat andere gebruikers zeggen, (...) ik zie niet de noodzaak om het aan anderen te vragen omdat ik weet hoe ik dingen zelf moet uitzoeken (man, 44, in een relatie, kinderen thuis, tewerkgesteld).

De 'zelfredzame leerder' vormt een belangrijke bron van sociale ondersteuning voor zijn eigen sociale netwerk. Ze vormen de basis van ondersteuning voor zowel de groep 'ondersteuning uit het netwerk' als de 'navolgende leerder'. Zij zijn vaak de helpende collega, de digitale expert die ter plaatse ondersteuning aanbiedt, de kinderen die ouders ondersteunen, ...

Interviewer: Zijn er momenten waarop je anderen helpt?

Respondent: Ja, zeker mijn grootouders: hen helpen met hun computer, dingen printen op één pagina in plaats van twee, helpen met e-mails, dingen downloaden en hen helpen vinden wat ze hebben gedownload, Dropbox installeren op hun computers en uitleggen hoe het werkt. Ja, eigenlijk veel helpen in de familie met echt concrete dingen (man, 25, inwonend bij ouders, geen kinderen, werkend).

Het concept van homofilie speelt opnieuw een belangrijke rol, waarbij kwalitatieve sociale ondersteuning gegeven wordt in zeer homogene sociale netwerken. Zoals aangetoond door Yuan en Gay (2006) speelt homofilie een belangrijke rol in het creëren van lerende gemeenschappen. De groep van 'zelfredzame leerders' vormt een *gatekeeper* in de distributie van kennis, omdat deze groep vooral familie en vrienden in hun eigen netwerk zal bijstaan. Beleid moet dus oplossingen zoeken om diegenen die geen toegang hebben tot dit soort van sociale ondersteuning alternatieve vormen van ondersteuning aan te bieden. De idee van buddynetwerken sluit daarbij aan.

## 5. Discussie en beleidsimplicaties

Het is intussen duidelijk dat digitale inclusie niet beperkt is tot toegang – het beschikken over technologie – en zelfs niet tot verschillen in vaardigheden – de kennis en praktische vaardigheden om technologie te gebruiken. Ons onderzoek toont aan dat

formele en informele vormen van sociale ondersteuning een belangrijke rol spelen in het verhogen of bemoeilijken van toegang en gebruik van digitale technologie. In sectie 5.1 trekken we een aantal conclusies met betrekking tot sociale ondersteuning, leren en het verwerven van digitale vaardigheden. In sectie 5.2 reflecteren we over de COVID-19-crisis en de impact ervan op sociale ondersteuning. Tot slot bekijken we in sectie 5.3 enkele beleidsimplicaties. Daarin stellen we dat we moeten afstappen van de idee dat digitale geletterdheid een louter individuele verantwoordelijkheid is.

## 5.1 Sociale ondersteuning, leren en het verwerven van digitale vaardigheden

De snelle technologische veranderingen die permanent alle terreinen van de samenleving wijzigen, dwingen gebruikers om permanent bij te leren en hun vaardigheden bij te werken tegen een almaar sneller tempo. De rol van sociale ondersteuning voor digitale inclusie wordt duidelijk op verschillende manieren.

- Ondersteuningsnetwerken worden niet enkel aangesproken in tijden van verhoogde stress of wanneer gebruikers met problemen kampen. Zoals duidelijk werd in de groep ‘ondersteuning uit de gemeenschap’ maken gebruikers soms proactief gebruik van sociale netwerken. Sommige gebruikers zijn zich er terdege van bewust dat bepaalde transities of verandering van levensfase hun digitale inclusie kan bedreigen op de lange termijn (bv. om een nieuwe job te vinden als men beperkte digitale vaardigheden heeft). Om mogelijke uitsluiting te vermijden, gaat een deel van de respondenten zeer vroeg op zoek naar opportuniteiten in het sociale netwerk om vaardigheden te versterken.
- Sociale ondersteuning vragen is niet beperkt tot gebruikers met beperkte digitale vaardigheden. Zoals duidelijk aangetoond, doen individuen uit de groepen ‘ondersteuning uit het netwerk’, ‘navolgende leerder’ en soms zelfs de ‘zelfredzame leerder’ een beroep op ondersteuning voor specifieke problemen. Op basis van het probleem zoeken ze specifieke personen in hun sociale netwerk om een probleem op te lossen, om dan hun leerproces of activiteit zelfstandig voort te zetten.
- Formele en informele vormen van leren én formele en informele vormen van sociale ondersteuning worden vaak op een complexe manier door elkaar gebruikt. In ons onderzoek hebben we minder aandacht besteed aan de verschillende componenten van sociale ondersteuning, namelijk emotionele, instrumentele en informatiele vormen van ondersteuning. Uit de quotes van respondenten blijkt echter dat emotionele ondersteuning een belangrijk aspect vormt van steun, ook met betrekking tot digitale inclusie.

Uit onze analyse blijkt dat gebruikers over heel wat *agency* beschikken met betrekking tot sociale ondersteuning. Ten eerste kiezen ze vaak zelf het meest geschikte moment waarop ze deze netwerken aanspreken. Ten tweede zijn sommige respondenten zich zeer bewust van de mogelijke gevolgen van het gebruik van sociale ondersteuning – bijvoorbeeld betere vaardigheden verwerven om beter werk te vinden. De beoogde doelstellingen van gebruikers zouden nog beter in kaart moeten worden gebracht in



onderzoek. Dat zou de onderzoeksagenda doen verschuiven van een focus op socio-demografische factoren naar een beter begrip van de voordelen die gebruikers uit het gebruik van sociale ondersteuning halen.

## 5.2 COVID-19 en digitale sociale ondersteuning

De coronacrisis heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat digitale inclusie een belangrijk probleem blijft in Vlaanderen. De lockdown en de snelle shift naar digitale vormen van onderwijs, naar een digitale werkomgeving en naar digitale vormen van sociale interactie, verplichtten grote lagen van de bevolking om zo goed als volledig digitaal te gaan. Hoewel daarover voorlopig weinig onderzoek is uitgevoerd, kunnen we nu al een aantal vaststellingen doen.

- In het onderwijs bleek een deel van de gezinnen over geen of onvoldoende toestellen – of kwalitatief onvoldoende toestellen – te beschikken om online lessen en online opdrachten te volgen.
- Zelfs gezinnen met één of een beperkt aantal toestellen komen in de problemen wanneer meerdere personen gelijktijdig synchroon lessen, vergaderingen en sociale activiteiten moeten combineren.
- We moeten voorzichtig zijn met definities zoals ‘toestel met een internetverbinding’. Een smartphone of een tablet zijn leuk om te surfen, films te bekijken, spelletjes te spelen, kranten te lezen en te communiceren via sociale media. Maar ze lijken minder geschikt om opdrachten te schrijven, huiswerk te maken of in een professionele werkomgeving. Dat wordt ook bevestigd door organisaties die werken rond inburgeraars (Gevaert, 2020).
- Heel wat zwakkere groepen zoals jongeren in residentiële jeugdhulp, patiënten in psychiatrische instellingen, bewoners van woonzorgcentra, asielzoekers in asielcentra, anderstaligen in taalonderwijs, nieuwkomers die een inburgeringstraject volgen, enzovoort, bleken tijdens de lockdown in situaties te belanden waarbij de bestaande infrastructuur en toegang in grote mate ontoereikend bleek.
- Een deel van de opleidingen over digitale vaardigheden zijn noodgedwongen overgestapt op online lessen. Vooral mensen met een laag niveau van digitale vaardigheden hebben moeilijkheden om van het online aanbod gebruik te maken.

Uit ons onderzoek werd duidelijk dat mensen met beperkte digitale vaardigheden afhankelijk zijn van digitale sociale ondersteuning. Ook hier heeft de lockdown een impact gehad. Hoewel onderzoek noodzakelijk is, wagen we ons op basis van onze ervaring in de Taskforce e-Inclusie<sup>3</sup> aan een aantal observaties en hypotheses voor verder onderzoek. Ten eerste werden alle openbare computerlokalen in jeugd- en buurthuizen, bij armoedeverenigingen, in bibliotheken, enzovoort gesloten. Afgezien van de toegang op zich viel daarmee ook de ondersteuning weg die mensen daar doorgaans krijgen. Het wegvallen van deze vorm van ondersteuning treft vooral de gebruikers die hun ‘ondersteuning uit de gemeenschap’ halen. Ten tweede vielen de informele ondersteuningsnetwerken van familie, vrienden en collega’s in grote mate weg. Vaak zowel in een thuis- als werkcontext. Dat trof waarschijnlijk vooral de groep ‘ondersteuning uit

netwerken'. Zeker voor die vormen van ondersteuning waarbij fysiek contact nodig is. Kleine problemen kunnen soms via telefoon worden opgelost. Complexe problemen zijn moeilijker vanop afstand te regelen. Ten derde is waarschijnlijk ook een deel van de groep 'ondersteuning door substitutie' in de problemen geraakt. Vaak gebeurt het afhandelen van digitale activiteiten voor iemand anders namelijk fysiek op het toestel van de hulpzoekende. De lockdown heeft aangetoond dat veel vormen van sociale ondersteuning fysieke nabijheid vereisen. Dat hoeft niet negatief te zijn. Integendeel, uit de werking van openbare computerlokalen weten we dat het sociale contact een belangrijk deel van de hulpbehoefte is. Bovendien vormt fysiek contact een belangrijk element in het leerproces. In tijden van lockdown en social distancing wordt hulp ter plaatse echter een stuk moeilijker.

In de postlockdownperiode bouwen we vooreerst nieuwe vormen van omgaan met elkaar op. Hoelang de periode van 'het nieuwe normaal' gaat duren, weten we niet. Ook de verschillende vormen van sociale ondersteuning komen weer op gang. De openbare computerlokalen nemen maatregelen om hun deuren veilig te openen met de gebruikelijke 1,5 meter afstandsregel, gels en doekjes bij de hand. Vrienden en familie komen weer vaker over de vloer. Anderhalve meter afstand houden bij vastgelopen computers vormt hier al een groter probleem. Sociale ondersteuning op afstand – online, video, telefoon, het *remote* overnemen van computerscherm en -functies – moet verder onderzocht worden als alternatief en aanvulling op ondersteuning ter plaatse.

### 5.3 Beleid en individuele verantwoordelijkheid

Ons onderzoek bevestigt dat we in e-inclusiebeleid en -initiatieven moeten afstappen van de idee dat digitale inclusie een louter individuele verantwoordelijkheid is (Mariën, e.a., 2016). Zoals aangehaald, beschikt de groep met sterke toegang tot sociale ondersteuning én die daar actief gebruik van maakt voor zijn eigen individuele belangen, doorgaans over sterke sociale netwerken. In tegenstelling tot kwantitatief onderzoek (Courtois & Verdegem, 2016; van Deursen, e.a., 2014) toont ons

**We moeten afstappen van de idee dat digitale inclusie een louter individuele verantwoordelijkheid is.**

onderzoek aan dat opleidingsniveau geen alles verklarende factor is. Enerzijds vertonen sommige respondenten met een laag opleidingsniveau een hoge mate van interesse en motivatie om te leren omgaan met digitale technologie. Dat wordt omgezet in het actief volgen van bijvoorbeeld computerklassen of het versterken van vaardigheden door trial-and-error. Anderzijds zijn er respondenten met een hoog opleidingsniveau die grotendeels aangewezen zijn op 'ondersteuning door substitutie' in hun gebruik van digitale technologie. Belangrijk is dat toegang tot sociale netwerken niet enkel afhangt van socio-economische en socioculturele factoren. De sterkte van relaties tussen individuen in sociale netwerken is een stuk complexer. Hier is zeker meer onderzoek nodig. Bovendien is het belangrijk dat e-inclusiestrategieën rekening houden met sociale

netwerken, sociale interactie en sociale ondersteuning. E-inclusiestrategieën moeten inspelen op en rekening houden met sociale interactie in computerklassen, op de werkvloer en in de lokale netwerken.

## Noten

1. Tijdens de COVID-19-crisis werd op initiatief van auteurs Ilse Mariën en Leo Van Audenhove de Taskforce e-Inclusie opgericht. De Taskforce is een samenwerkingsverband van lokale besturen, publieke instellingen en middenveldorganisaties die al jarenlang werken aan het digitaal insluiten van kwetsbare groepen. COVID-19 heeft de problematiek van digitale inclusie sterk op de maatschappelijke en politieke agenda geplaatst. Dat is goed en noodzakelijk. Het risico is echter dat initiatieven, inspanningen én beleid op een ongecoördineerde manier verlopen. De idee achter de Taskforce is om op basis van de bestaande capaciteit en kennis acties te stimuleren en initiatieven te coördineren. Daarnaast wenst de Taskforce een brugfunctie te vervullen tussen politiek en het brede veld van e-inclusie actoren. Door initiatieven actief te monitoren en goede praktijken te delen, verzekert het een grotere impact. Zie voor meer info: [www.e-inclusie.be](http://www.e-inclusie.be).

## Bibliografie

- Asmar, A., Van Audenhove, L., & Mariën, I. (2020) Social support for digital inclusion. Towards a typology of support patterns. *Social Inclusion*, 8(2), 138-150.
- Bakardjieva, M. (2005). *Internet society: The Internet in the everyday life*. Thousand Oaks: Sage.
- Caplan, G. (1974). *Support systems and community mental health*. New York: Behavioral Publications.
- Chu, R.J.C. (2010). How family support and internet self-efficacy influence the effects of e-learning among higher aged adults: Analyses of gender and age differences. *Computers & Education*, 55, 255-264.
- Cobb, S. (1976). Social support as moderator of life stress. *Psychosomatic Medicine*, 35(8), 300-314.
- Correa, T., Straubhaar, D., Chen, W., & Spence, J. (2013). Brokering new technologies: The role of children in their parents' usage of the internet. *New Media & Society*, 17(4), 323-351.
- Courtois, C. & Verdegem, P. (2016). With a little help from my friends: An analysis of the role of social support in digital inequalities. *New Media & Society*, 18(8), 1508-1527.
- DiMaggio, P., Hargittai, E., Neuman, W.R., & Robinson, J.P. (2001). Social implications of the internet. *Annual Review of Sociology*, 27(1), 307-336.
- Dolničar, V., Hrast, M.F., Vehovar, V., & Petrovčič, A. (2013). Digital inequality and intergenerational solidarity: The role of social support in proxy internet use. *IoIR: Selected Papers of Internet Research*, 3, 1-4.
- Gevaert, F. (2020) Presentatie inburgering en integratie Atlas Antwerpen, Webinar e-Inclusie, corona en anderstaligen, 24 juni 2020.
- Helsper, E. (2008). *Digital inclusion: An analysis of social disadvantage and the information society*. London: Department for Communities and Local Government.
- Helsper, E. (2016). The social relativity of digital exclusion: Applying relative deprivation theory to digital inequalities. *Communication Theory*, 27(3), 223-242.
- Helsper, E. & van Deursen, A. (2016). Do the rich get digitally richer? Quantity and quality of support for digital engagement. *Information, Communication & Society*, 20(5), 700-714.

- Jacobson, J.E. (1986) Types and timing of social support. *Journal of Health and Social Behavior*, 27(3), 250-264.
- Kiesler, S., Zdaniuk, B., Lundmark, V., & Kraut, R. (2000). Troubles with the internet, the dynamics of help of at home. *International Journal of Human – Computer Interaction*, 15, 323-351.
- Mariën, I. & Baelden, D. (2016). *8 profielen van digitale ongelijkheden* [8 profiles of digital inequalities.] (Research Report). Brussels: Belspo.
- Mariën, I. & Van Audenhove, L. (2010). *Embedding digital inclusion initiatives in people's reality: The role of social network in tackling the digital divide*. Paper presented at Digitas Conference Sibiu, Romania.
- Mariën, I., Heyman, R., Salemink, K., & Van Audenhove, L. (2016). Digital by default. Consequences, causalities and coping strategies. In: J. Servaes & T. Oyedemi (eds.), *Social inequalities, media and communication: Theory and roots* (pp. 167-188). Lexington Books.
- Mariën, I. & Prodnik, J. (2014) Digital inclusion and user (dis)empowerment: A critical perspective. *Info*, 16(6), 35-47.
- McPherson, M., Smith-Lovin, L., & Cook, J.M. (2001). Birds of a feather: Homophily in social networks. *Annual Review of Sociology*, 27(1), 415-444.
- Reisdorf, B. (2011). Non-adoption of the internet in Great Britain and Sweden. *Information, Communication & Society*, 14(3), 400-420.
- Selwyn, N., Johnson, N., Nemorin, S., & Knight, E. (2016). *Going online on behalf of others: An investigation of 'proxy' internet consumers*. Sydney: Australian Communications Consumer Action Network.
- Stewart, J. (2007). Local experts in the domestication of information and communication technologies. *Information, Communication & Society*, 10(4), 547-569.
- Taking charge of your health and wellbeing (2020), *Social support*, geraadpleegd via <https://www.takingcharge.csh.umn.edu/social-support>
- van Deursen, A. (2018). *Digitale Ongelijkheden in Nederland Anno 2018* [Digital Inequalities in Holland, Year 2018.] (Research Report). Twente: Universiteit Twente.
- van Deursen, A., Courtois, C., & van Dijk, J. (2014). Internet skills, sources of support and benefits of internet use. *International Journal of Human – Computer Interaction*, 30(4), 278-290.
- van Deursen, A., Helsper, E., Eynon, R., & Van Dijk, J.A. (2017). The compoundness and sequentiality of digital inequality. *International Journal of Communication*, 11, 452-473.
- van Deursen, A. & van Dijk, J.A. (2010). Measuring internet skills. *International Journal of Human – Computer Interaction*, 26(10), 891-916.
- van Deursen, A. & van Dijk, J. (2019). The first-level digital divide shifts from inequalities in physical access to inequalities in material access. *New Media & Society*, 21(2), 354-375.
- Yuan, C. & Gay, G. (2006). Homophily of network ties and bonding and bridging social capital in computer-mediated distributed teams. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 11(4), 1062-1084.

# Sociaal werk en digitalisering: het domein van e-social work

Steven Gibens en Sandra Beelen

## 1. Inleiding

Digitalisering nestelt zich sinds enkele decennia meer en meer in de verschillende belangrijke levensdomeinen van mensen (Beelen & Van Den Meerschaute, 2010; Gezinsbond, 2016; Mariën, Van Audenhove, Vleugels, Bannier, e.a., 2010; Steyaert & De Haan, 2001). Ze beïnvloedt ons denken en handelen, onze instituties en ook het sociaal werk (López Peláez & Marcuello-Servós, 2018). Temeer omdat het sociaal werk zichzelf voorhoudt dat het voortdurend de verbinding maakt met wat er in de samenleving gebeurt. Met de digitalisering krijgt het sociaal werk een nieuwe uitdaging om “contextueel-transformationeel” te zijn (Van Robaeys, 2016). De digitalisering verandert situaties van mensen, hun leefwereld en de sociale verbanden.

De samenleving digitaliseert en dat heeft zijn impact op het sociaal werk enerzijds. Anderzijds digitaliseert het sociaal werk zelf ook. We focussen ons in deze bijdrage op het laatste, namelijk de digitalisering van het sociaal werk. In deze bijdrage geven we een stand van zaken over de digitalisering van het sociaal werk, dat we verder zullen benoemen als *e-social work*. Wat verstaan we hieronder, wat zijn de kenmerken en wat is de impact ervan? Vervolgens gaan we dieper in op de gebruikers ervan. Tot slot kijken we naar het beleid. De vraag rijst of we mogen concluderen of *e-social work* een nieuwe prioriteit is voor hedendaagse sociale professionals.

## 2. Sociaal werk en digitalisering

### 2.1 Sociaal werk: van ambacht tot digitale professional

Het veranderen en verbeteren van sociale banden vindt in de hedendaagse sociaalwerkpraktijk vooral op ambachtelijke wijze plaats. Deze praktijk richt zich hoofdzakelijk op persoonlijke contacten, face to face, op tijd en op maat van de belanghebbenden. Die manier van werken noemen Susskind & Susskind (2015) het “traditionele model”. De praktische expertise die wordt gebruikt, is afkomstig van de mens. In een bepaalde si-

tuatie kan het zijn dat de betrokken beroepsbeoefenaar voldoende kennis heeft om het werk uit te voeren zonder verder onderzoek of afzonderlijke voorbereiding. Er wordt een beroep gedaan op schriftelijke bronnen, online materiaal of op overleg met collega's. Met andere woorden, de praktische expertise wordt op *just in time*-basis geproduceerd, soms ter plaatse uitgevonden of rechtstreeks geput uit de ervaring en de opleiding van de individuele professionals.

Naast dat traditionele model tekent zich de laatste decennia een vlucht af in de technologische automatisering en innovatie. Technologische innovaties zoals het internet en de automatisering van diensten hebben een impact op de manier waarop aan sociaal werk wordt gedaan en dit vanuit een complex samenspel van technische, institutionele, organisatorische en normatieve componenten (López Peláez & Marcuello-Servós, 2018). Dat heeft uiteraard ook zijn effect op de belanghebbenden.

Een belangrijk gevolg van de digitale evolutie is de wijzigende verhouding tussen de professional en de gebruiker. De positie en de rol van het sociaal werk veranderen

door de digitale evolutie. De gebruiker participeert meer en meer in zijn eigen proces. De digitalisering draagt bij tot een efficiëntere en betaalbare ontsluiting van praktische kennis die de gebruiker van diensten zelf kan opzoeken en raadplegen. Op het eerste gezicht

## **De positie en de rol van het sociaal werk veranderen door de digitale evolutie.**

zijn die online diensten gebruiksvriendelijker en kosteneffectiever dan de meer ambachtelijke dienstverlening (Susskind & Susskind, 2015). Informatie op basis van data in de kennis- en informatie-economie krijgt bovendien een andere waarde. Informatie wordt meer een publiek goed en is niet meer exclusief, maar cumulatief en kan gedigitaliseerd worden. Kennisberoepen zoals ook het sociaal werk er een is, moeten hun kennisdelingsopdracht anders gaan invullen. Dankzij technologie kunnen diensten hun informatie sneller en breder ontsluiten en op die manier mensen vroeger bereiken. Een verschuiving van een reactieve naar een proactieve benadering van professioneel werk kan zich aftekenen (Susskind & Susskind, 2015).

Als kennis wordt gedigitaliseerd en op een toegankelijke manier voor een breed publiek wordt ontsloten, werkt dat bevrijdend en empowerend, zelfs zonder de tussenkomst van een kennisberoep. Die evolutie houdt in dat traditionele poortwachters worden omzeild en maatwerk op een andere leest geschoeid wordt (Susskind & Susskind, 2015). Maatwerk zal zich moeten richten op die groepen die niet zelfstandig de digitaal ontsloten kennis en informatie kunnen raadplegen en gebruiken. Dat is toch de groep waarop sociaal werk zich in eerste instantie moet richten? Op die manier speelt sociaal werk een sleutelrol in e-inclusie.

## 2.2 Wat is e-social work?

E-social work is sociaal werk dat gebruik maakt van ICT binnen een technosociale sfeer. Op die manier kan e-social work omschreven worden als een sociaal werkdomein waar individuen, gemeenschappen en groepen bepaalde noden hebben en waar interventieprogramma's ontwikkeld worden, onderzoeksprojecten gelanceerd worden en waar beleid gemaakt wordt (López Peláez & Marcuello-Servós, 2018). De vraag rijst of dit nieuwe sociaalwerkdomein in Vlaanderen onontgonnen terrein is, dan wel intussen geconsolideerd is.

Coleman (2011) schreef tien jaar geleden dat e-social work een nieuwe sociaalwerkpraktijk was die nog in volle evolutie was en definieerde de volgende kenmerken van e-social work.

- Het wordt beoefend in een technohabitat waar ICT-vaardigheden de boventoon voeren.
- Het is gerationaliseerd en dus zeer procedureel, voorspelbaar en kwantificeerbaar.
- Het wordt bemiddeld, gestuurd en gecontroleerd door ICT.
- Het is vatbaar voor en onderworpen aan toezicht en virtuele controle.
- Transacties die voorheen uitsluitend werden beschouwd als het domein van gekwalificeerde sociaal werkers worden nu gerepliceerd, gereproduceerd of vervangen door ICT.
- Het gebruik van ICT vergemakkelijkt de praktijk van e-social work door werknemers zonder conventionele opleidingen in sociaal werk.
- De relatie met de gebruikers van de dienst wordt uitsluitend bemiddeld door middel van elektronische middelen.

Deze kenmerken beperken e-social work tot het gebruik van ICT in en door het sociaal werk. Ze verwoorden de impact ervan op het sociaal werk als beroep in termen van een verregaande standaardisering en systematisering. Coleman plaatst deze karakteristieken van e-social work in het Angelsaksische neoliberalisme dat het sociaal werk in het Verenigd Koninkrijk kenmerkt. Hij wijst vooral op de automatisering binnen het sociaal werk en gaat voorbij aan innovatie als motor voor de huidige ontwikkelingen binnen e-social work.

In de Vlaamse literatuur vinden we de definitie van Bocklandt (2014) in verband met online hulpverlening. Online hulpverlening in de zorg- en welzijnssector wordt daarin omschreven als volgt: "Online hulpverlening voor welzijn en gezondheid omvat elke interventie waarbij gebruik gemaakt wordt van informatie- en communicatietechnologie (ICT), met het oog op het bestendigen of verhogen van welzijn en gezondheid in de ruime zin van het woord" (Bocklandt, 2014, p. 49). De belangrijke kenmerken van onlinehulp voor welzijn en gezondheid zijn: (1) de communicatie verloopt via ICT, (2) er is een mogelijkheid om anoniem (of via een nickname) contact op te nemen, (3) bij onlinehulp treedt kanalenreductie en decontextualisatie op, (4) het aanbod is plaatsloos en soms ook tijdloos, (5) het is een uitdaging om de regie tussen hulpvrager en hulpverlener/zorgverstrekker te delen, (6) onlinehulp kan zorgen voor nieuwe samenwer-

kingsverbanden tussen geografisch zeer verspreide organisaties die online vlot kunnen samenwerken, (7) onlinehulp geeft meer transparantie. De concrete interventies staan immers 'zwart op wit'.

Deze definitie geeft in eerste instantie een breed referentiekader voor hulpverlening in het sociaal werk, het welzijnswerk, de geestelijke gezondheidszorg, de jeugdhulp, de gehandicaptenzorg, ... Sociaal werk is echter meer dan hulpverlening. Onder sociaal werk verstaan we ook politiserend werk, groepswerk en buurt- en opbouwwerk.

We gebruiken de term 'e-social work' verder in dit hoofdstuk. Ten eerste omdat de term semantisch verwijst naar het sociaal werk als praktijkgebaseerd beroep en academische discipline die de sociale verandering en ontwikkeling, sociale cohesie, empowerment en bevrijding van mensen bevordert. Het sociaal werk vertrekt daarvoor van principes als sociale rechtvaardigheid, mensenrechten, collectieve verantwoordelijkheid en respect voor diversiteit (IFSW, 2014 in Boxstaens, Gibens, Tirions & Raeymaeckers, 2019). Ten tweede geeft de term ook goed aan dat het sociaal werk zelf in transformatie is en nieuwe digitale interventiestrategieën ontwikkelt die ook de aard en de praktijk van het sociaal interveniëren veranderen. Ten derde houdt e-social work zowel het gebruik van ICT door de sociaal werkers en hun cliënten in (bv. in het gehele gamma van de online hulpverlening), als de inzet van ICT om de taken van sociaal werkers te vergemakkelijken (bv. het invullen van elektronische documenten), te controleren en te analyseren (bv. rapportering). Ten vierde wijst e-social work zowel naar de technologische innovatie als de automatisering van bepaalde diensten.

We kunnen ons dus aansluiten bij de omschrijving van López Peláez & Marcuello-Servós (2018). Zij wijzen terecht op het nieuwe domein van e-social work waar digitale technologieën een invloed hebben op de manier waarop mensen met elkaar omgaan, waardoor er nieuwe specialisaties ontstaan, zoals online interventies of diagnoses op basis van de analyse van het gedrag van gebruikers op sociale media. De mate waarin sociaal werkers toegang krijgen tot en zich aanpassen aan nieuwe kennis en methoden voor sociale interventies met behulp van ICT, vormt een bepalende factor voor het succesvol uitoefenen van het beroep. Het Web 2.0 stelt gebruikers in staat om inhoud te creëren, wat de mogelijkheden tot participatie bevordert en waardoor het traditionele communicatiemodel verandert. Het *Internet of Things*, big data, games en mobiele telefoons bieden nieuwe mogelijkheden en stellen sociaal werkers in staat om sociale interventies te ontwerpen met behulp van meer informatiebronnen afkomstig uit technologische verbindingen en data-analyse (López Peláez & Marcuello-Servós, 2018).

## 2.3 Kenmerken van e-social work

Het is niet eenvoudig om, zoals Coleman (2011) heeft geprobeerd, gedetailleerde kenmerken van e-social work te onderscheiden. Het gevaar bestaat dat die niet volledig zijn of althans niet het hele veld dekken. In navolging van Susskind & Susskind (2015) onderscheiden we vier kenmerken: (1) disruptieve innovatie, (2) ontwarde diensten,



(3) evolutie en (4) routine, desintermediatie en desintegratie (Gibens, 2018; Susskind & Susskind, 2015).

Het eerste kenmerk – disruptieve innovatie – wijst op het proces waarbij een vernieuwend idee of een vernieuwende technologie erin slaagt om de status quo binnen een bepaald domein of sector in die mate uit te dagen dat er een ingrijpende verandering kan optreden. De term ‘disruptie’ of ‘ontwrichting’ wordt vaak ten onrechte ingevuld vanuit een negatieve kijk op de effecten van digitale innovaties. De manier waarop digitalisering bepaalde groepen ten goede kan komen, en zelfs empowerend kan werken, blijft daarbij buiten beeld. Susskind en Susskind (2015) plaatsen de term ‘innovatie’ tegenover ‘automatisatie’. Automatisatie ondersteunt dan eerder de primaire werkprocessen van sociaal werk, bijvoorbeeld digitalisering van registratiesystemen, terwijl innovatie gebeurt op de primaire processen zelf.

Innovaties in dienst- en hulpverlening zoals chathulp of e-mailhulp hebben een aantoonbaar drempelverlagend effect bij het bespreekbaar maken van gevoelige en ta-boegerelateerde onderwerpen (Beelen & Van Den Meerschaute, 2010). De Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW), bijvoorbeeld, voorzien al ruim tien jaar naast hun telefonisch en fysiek onthaal ook een digitaal onthaal via chat en e-mail. Vandaag zetten zij in op het integreren van digitale toepassingen in het kader van hun visie op *blended* of gemengde hulpverlening. Andere voorbeelden zijn digitale zelfhulptoepassingen zoals we die zien bij bijvoorbeeld de Zelfmoordlijn 1813. Op hun website vinden mensen informatie en digitale tools om mee aan de slag te gaan om hun zelfmoordgedachten onder controle te krijgen. Sociale professionals vinden ook de weg naar sociale media zoals Whatsapp, Messenger, enzovoort dankzij de mogelijkheden die ze bieden om snel, minder tijdsgebonden en informeler met elkaar en met doelgroepen in contact te treden. Digitale communicatievormen worden ingezet met als doel dienst- en hulpverlening zo laagdrempelig en toegankelijk mogelijk te maken. Het belang daarvan werd tijdens de coronacrisis pijnlijk duidelijk.

**Digitale communicatievormen worden ingezet met als doel dienst- en hulpverlening zo laagdrempelig en toegankelijk mogelijk te maken.**

Naast digitale communicatievormen zijn er online tools die een (zelf)analyse mogelijk maken, gedragsveranderingen op het oog hebben of de mentale veerkracht helpen versterken. Zo voorziet [drughulp.be](http://drughulp.be) een online zelftest inzake druggebruik (xtc, cocaïne, speed en GBH), is [NokNok](http://NokNok.be) een platform dat jongeren helpt om hun mentale veerkracht te vergroten, is er de website [fitinjehoofd.be](http://fitinjehoofd.be) en bestaan er digitale dagboeken en apps om je stemming bij te houden.

Op de pagina ‘online in coronacrisis’<sup>1</sup> bundelen Netwerk Onlinehulp Vlaanderen, Steunpunt Geestelijke Gezondheid en SAM, steunpunt Mens en Samenleving naar aanleiding van de coronacrisis een inspirerend overzicht van digitale praktijk-

ken uit sociaal werk, welzijnswerk en geestelijke gezondheid. Enkele voorbeelden: Samenlevingsopbouw lanceerde de #SamenTegenCorona en de digigids voor wie voor de eerste keer apps zoals Hoplr<sup>2</sup> of WhatsApp op zijn gsm wil installeren, de 'buddies' van ArmenTekort zochten oplossingen om in contact te blijven via een virtuele lunch en bibliotheekvrijwilligers van de Stad Gent zetten in op online huiswerkbegeleiding voor maatschappelijk kwetsbare jongeren.

Ten tweede rijst de vraag in welke mate technologie in het sociaal werk ertoe bijdraagt dat diensten duidelijker afgebakend worden en dat dienstverlening meer gefaseerd aangeboden wordt (Burns, 2019). Innovatieve technologieën maken het mogelijk om een pakket (*packages*) van diensten te ontwikkelen die de gebruiker ervan stap voor stap verder helpt. Dat gaat van geautomatiseerde documentenopmaak (bv. applicatiedocumenten online invullen, zoals het hulpformulier voor de aanvraag van een leefloon bij het OCMW tijdens de corona-epidemie) over besluitvormingsinstrumenten (bv. de zelfredzaamheidsmatrix binnen OCMW's) tot artificiële intelligentie. Een voorbeeld van dat laatste vinden we in een onderzoek uit Chicago bij jongerenbendes (Frey, Patton, Gaskall, & McGregor, 2020). Dat onderzoek laat een interdisciplinaire aanpak zien tussen het sociaal werk en datawetenschap met als doel om binnen deze gemarginaliseerde groep een positieve sociale impact te realiseren. Die bestaat uit de ontwikkeling en verfijning van een automatische classificatie van geposte socialemediaberichten die variëren van trauma- en rouwreacties tot meer directe bedreigingen. Sociaal werkers kunnen die data gebruiken om te interveniëren, zowel preventief als reactief. Om uit de veelheid van Twitterberichten de door jongeren gebezigde taal te kunnen selecteren, volstaat een gewone analyse van de twitterberichten niet als die analyse geen rekening houdt met de context van de jongeren. Vandaar dat de onderzoekers enkele voormalige leden van de jongerenbendes als domeinexperten in het onderzoek hebben betrokken. Door een betere kennis van de context, waaronder de specifieke taal, cultuur en gebeurtenissen, konden zij een nieuw algoritme (op basis van natuurlijke taalverwerking of *natural language processing*) ontwikkelen.

Het derde kenmerk is evolutief en handelt over de ontwikkelingen van bepaalde onlinetoepassingen. Om zicht te krijgen op de evolutie van technologische innovaties is er een ijkingsmodel (zie figuur 1) dat de innovatieve technologieën inschaalt, enerzijds naar online beschikbaarheid en anderzijds naar technische complexiteit. Het model gaat ervan uit dat hoe geavanceerder een digitale toepassing is, hoe beter de online beschikbaarheid van de content zal zijn. Dit model geeft vooral een evolutie naar technologische volwassenheid van innovaties. Het model laat toe om digitale innovaties op het domein van e-social work te scoren op de mate waarin ze gebruik maken van geavanceerde technologie, zonder uitspraak te doen over de mate waarin deze toepassingen bruikbaar zijn als sociaalwerkinterventie. In de eerste fase situeren we digitale tools die informatie ter beschikking stellen, bijvoorbeeld een website met informatie over de werking en structuur van een organisatie. In de tweede fase situeren we online toepassingen die meer interactie toelaten, zij het wel in één richting zoals FAQ's,<sup>3</sup> doorklikmogelijkheden, informatie downloaden, e-mailen, ... Een volgende fase omvat de twee- of meerzijdige interactie die online mogelijk is, zoals groepschat of beeldbellen.

De vierde en vijfde fase zijn de meer complexe onlinetoepassingen, zoals de transactie (data-uitwisseling) en de doelgerichte automatisering (automatische verwerking en uitwisseling van data).

**Figuur 1.** De 5 fasen van technologische volwassenheid van innovaties.



**Bron:** European Commission Directorate General for Information Society and Media (2009). Smarter, Faster, Better eGovernment, 8th eGovernment Benchmark Measurement, European Commission, p. 20 [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-12/Smarter %2C %20Faster %2C %20Better %20eGovernment %20-%208th %20Benchmark %20Measurement.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-12/Smarter%20Faster%20Better%20eGovernment%20-%208th%20Benchmark%20Measurement.pdf)

Als we de huidige literatuur erop nalezen, dan zien we vooral dat de eerste drie fasen binnen het sociaal werk zichtbaar zijn (Bocklandt, 2014; Schalken, 2013), zeker wat de frontlinie betreft. Sociale organisaties in Vlaanderen voorzien getuigenissen op hun website, verwijzen naar links, publiceren een activiteitenkalender, geven informatie over hun werking of voor de doelgroep waarvoor ze bestaan (bv. Jongeren Advies Centra (JAC), watwat.be, samenwijzer.be). Heel wat organisaties zetten daarnaast in op chathulp, zoals a-buddy.be, Tele-onthaal, Zelfmoord 1813, AWEL en 1712. Bij de meeste hulplijnen is chat een van de kanalen naast telefonische of andere toepassingen. Face-to-face afspreken behoort hier niet tot de mogelijkheden. Dat laatste is wel zo bij het CAW/JAC. Chathulp kan daar op zichzelf staan, maar kan ook gemengd of blended worden ingezet, in een begeleiding bijvoorbeeld. Naast chathulp kunnen CAW-medewerkers ook tools zoals digitale dagboeken of zelftests inzetten in hun blended hulp.

De laatste twee fasen van het besproken model situeren zich vooral backoffice, zoals registratiesystemen en digitaal casemanagement (bv. zie Barfoed, 2019) of grote informatiesystemen zoals e-youth of e-health (bv. Lagsten & Andersson, 2018). Voor die fasen zullen sociaal werkers zich meer moeten betrekken op de evoluties in ICT, waaronder ook kennis van de basisprincipes van programmering. Op die manier kunnen sociaal werkers in dialoog gaan met de computerdeskundigen om samen de digitale tools te ontwikkelen die als 'sociaal' kunnen worden bestempeld (Taylor, 2017).

Tot slot rijst de vraag naar de verhouding tussen e-social work en routine, desintermediatie en desintegratie ten gevolge van digitalisering. Susskind & Susskind (2015) stellen dat digitalisering gepaard gaat met de introductie van routinematige processen, desintermediatie en desintegratie. Desintermediatie wijst op de verminderde nood aan de traditionele tussenpersonen die over specifieke kennis en vaardigheden beschikken met het oog op het aanpakken van problemen of gedragswijzigingen. Voor Susskind en Susskind betekent die desintermediatie dat er enerzijds nood is aan herdefiniëring van de opdrachten en taken van de sociale professional, dan wel dat er anderzijds andere professionals kunnen instaan voor bepaalde taken of opdrachten. Voorlopig stellen we vast dat de technologische innovatie binnen e-social work vooral tot doel heeft om de gebruiker te oriënteren naar de juiste diensten en dienstverlening, zonder dat dit betekent dat de sociaal werker zelf daardoor overbodig wordt. Het betekent wel dat sociaal werk in digitale tijden andere skills en competenties vraagt. Of dat zal leiden tot desintegratie in die zin dat bepaalde taken uitbesteed kunnen worden aan bijvoorbeeld goedkopere werkkrachten, is binnen het sociaal werk nog niet echt gedetecteerd in vergelijking met sectoren zoals de gezondheidszorg of de juridische dienstverlening, waar zorgpersoneel of *paralegals* bepaalde diensten goedkoper kunnen verlenen (Gibens, 2018).

Op basis van bovenstaande kenmerken kunnen we concluderen dat het e-social work tal van technologische innovaties kent die de diensten laagdrempeliger en beter toegankelijk kunnen maken voor bepaalde doelgroepen. De mate waarin technologische innovaties de status quo binnen de sociale sector ook dermate uitdagen dat het sociaal werk daardoor op zijn grondvesten daverd, is nog onduidelijk. Naast automatisering van secundaire processen, gemengde *click-call-face*-dienstverlening<sup>4</sup> en blended hulpverlening zien we de eerste, weliswaar beperkte toepassingen van artificiële intelligentie. Het e-social work is op dit ogenblik in volle evolutie.

## 2.4 Impact van e-social work

De vraag rijst wat de impact is van e-social work op het sociaal werk. Bij gebrek aan literatuur uit Vlaanderen doen we hier een beroep op internationale studies en bijdragen. Een meta-analyse (Chan, 2016; López Peláez, Pérez Garcia & Aguilar-Tablada Massó, 2017) van verschillende, hoofdzakelijk Engelstalige publicaties over e-social work geven een aantal spanningsvelden aan tussen digitalisering en sociaal werk. ICT induceert enerzijds een innovatieve flexibiliteit, een verbeterde toegankelijkheid en een verhoogde fluiditeit in de relatie tussen professionals en gebruikers. Het gebruik van

digitale media kan ook bijdragen tot mobilisatie van groepen via het opzetten van digitale platformen en zowel offline als online belangenbehartiging (Sitter & Curnew, 2016). Aan de andere kant zijn er ook beperkingen. Ten eerste kunnen nieuwe technologieën een ontmenselijkende factor zijn die sociaal werkers afleiden van hun kerntaken. Ten tweede bestaat er een risico dat de toegang tot dienst- en hulpverlening voor bepaalde groepen net vermindert en waardoor keuzemogelijkheden eerder beperkt worden dan uitgebreid. Gebruik maken van een gedigitaliseerd aanbod vraagt bepaalde vaardigheden en brengt een kostprijs met zich mee die voor bepaalde groepen niet haalbaar is. Op die manier kan digitale uitsluiting ontstaan, wat sociale uitsluiting verder in de hand werkt. Ten derde zijn er de technische problemen die kunnen optreden en bestaat er de noodzaak om de wettelijke regelgeving te kennen inzake digitale interventies in de verschillende contexten. Tot slot zijn er risico's verbonden aan het frauduleuze gebruik van ICT, zoals *pharming* (oplichtingspraktijken waarbij een kwaadaardige code wordt geïnstalleerd op aangesloten computers, gebruikers verkeerd doorsturen naar frauduleuze websites zonder hun medeweten), *phishing* (waarbij spam- of pop-upberichten worden verstuurd om gevoelige persoonlijke informatie te lokken, zoals creditcardnummers, bankrekeninggegevens, wachtwoorden, ...) en ontstaan er nieuwe sociale problemen zoals cyberpesten of -stalken (iemand online lastigvallen door, meestal anoniem, gemeene berichten te versturen of plaatsen) (López Peláez e.a., 2017).

Het is niet eenvoudig om de effecten van het gebruik van ICT in het sociaal werk te meten. Eito Mateo, Gómez Poyato en Marcuello-Servós (2018) hebben de effecten<sup>5</sup> in kaart willen brengen. Zij classificeren de effecten in vier categorieën aan de hand van de volgende vragen: (1) Wat verbetert ICT? (2) Wat holt ICT uit of verzwakt het? (3) Wat haalt ICT terug dat eerder voorbijgestreefd was? (4) Wat doet ICT waardoor ze haar vooruitgang terugschreeft of haar doel voorbijschiet? Ze beantwoorden die vragen voor e-social work. Ten eerste (1) is ICT de verlengde arm van de sociaal werker. Hij kan informatie verwerken, de participatie verhogen met zijn omgeving (de gebruiker empoweren), de groepsvorming versterken en met meerdere groepen in contact komen. Er is minder bureaucratie en minder hiërarchische rigiditeit. Hij heeft dus meer autonomie. Hij heeft dan ook nood aan kennis van de huidige technologische samenleving. Ten tweede (2) verzwakt ICT de fysieke afstand van de sociaal werker en de territoriale grenzen waarbinnen het sociaal werk functioneert. De traditionele manier van ageren en interveniëren erodeert. Ten derde (3), wat terugkeert, is een direct contact met de gebruiker via het gebruik van ICT. ICT laat toe om ervaringen te delen, (meer) effectieve individuele en groepsinterventies te realiseren en het gebruik van ICT plaatst het gebruikersperspectief opnieuw centraal. Ten vierde (4) geeft de doorwerking van ICT aanleiding tot voortdurend monitoren, een overvloed (overload) aan informatie, zich bezighouden met niet relevante zaken, gegevensverlies en ontmenselijking van het sociaal werk. Het virtuele wordt de nieuwe realiteit met het gevaar dat technofobie leidt tot wantrouwen (Eito Mateo e.a., 2018). Uit deze impactgegevens blijkt dat een beleid uitstippelen noodzakelijk is en dit niet alleen op organisatieniveau, maar op sector- en landelijk en/of regionaal niveau. Het zal voor het sociaal werk een uitdaging zijn om deze verschillende effecten van e-social work te monitoren, op elkaar af te stemmen en met elkaar in balans te brengen (Dombo, Kays, & Weller, 2014).

Naast de voordelen en beperkingen van e-social work zijn er ook ethische en organisatorische implicaties (Reamer, 2013, 2015). Die implicaties betreffen vooral het gebruik van digitale media als communicatiemiddel tussen de sociaal werker en de gebruiker (López Peláez, e.a., 2017; Mishna, Bogo, Root, & Sawyer, 2012; Reamer, 2015). Op sociale media, bijvoorbeeld, gaan die ethische dilemma's over belangenconflicten naar aanleiding van vriendschapsverzoeken op socialenetwerksites, over de grenzen van de professionele nabijheid, over het in het gedrang komen van privacy en de vertrouwelijkheid van de professionele relatie. De afwezigheid van duidelijke afspraken en een duidelijk organisatiebeleid over het gebruik van sociale media ondermijnt de inspanningen van sociale professionals om duidelijke boodschappen te geven over hun beschikbaarheid, kantooruren (werktijd/geen werktijd), rollen en verantwoordelijkheden (Chan & Ngai, 2018; Chan, 2016; López Peláez, e.a., 2017) met als gevolg het meer presteren van niet-betaalde uren en de stijging van professionele stress (Lavié & Fernandez, 2018). Daarnaast moet een socialemediabeleid ook voldoende handlingsruimte geven om ervoor te zorgen dat sociaal werkers zich eraan kunnen houden. Online *outreachers*, bijvoorbeeld, personaliseren hun profielen op sociale media omdat ze op die manier effectiever contact kunnen leggen met hun doelgroep (bv. jongeren). Nieuwe gebruikers komen meestal via bestaande gebruikers. Bovendien maken bijvoorbeeld jongeren liever 'vrienden' met echte mensen dan met diensten. Sociaal werkers die geen beroep kunnen doen op een visie en ondersteuning vanuit hun organisatie kunnen enkel terugvallen op zichzelf wanneer ze op een ethisch dilemma stuiten en beslissen daardoor ad hoc van situatie tot situatie (Mishna, e.a., 2012; López Peláez, e.a., 2017). Zij zoeken zelf naar informatie over hun cliënten via het internet en omgekeerd worden zij soms geconfronteerd met schokkende beelden/of geluidsopnames die ze beter niet hadden gevonden of gekregen omdat het hen in een gecompromitteerde positie zet ten aanzien van cliënten. Die informatie kan hun professionele handelen sterk beïnvloeden of onmogelijk maken (Byrne, Kirwan, & Mc Guckin, 2019).

Naast die ethische dilemma's naar aanleiding van het gebruik van digitale communicatiemiddelen, uiten sociaal werkers hun bezorgdheid over de bescherming van de persoonsgegevens van hun cliënten in databases, over de veiligheid van de informatie die wordt gedeeld via internettoepassingen, over hacking, verborgen bestanden (tekstresten) die worden achtergelaten wanneer ze ogenschijnlijk worden verwijderd of het beheren van records van online gesprekken.

Sommige auteurs roepen ertoe op dat de sociale sector specifieke richtlijnen voor online communicatie moet ontwikkelen zodat sociaal werkers zich online als kritisch reflecterende beroepsbeoefenaars kunnen gedragen. Daarnaast moeten opleidingen meer inzetten op het ethisch omgaan met sociale media (Boddy & Dominelli, 2016; Byrne, e.a., 2019). Het bewustzijn over de nood aan informatie en visievorming groeit wel en stilaan zetten sociale organisaties dat meer bovenaan op de beleidsagenda. Een goed voorbeeld vinden we bij Onlinehulp-Vlaanderen.<sup>6</sup> Dit samenwerkingsverband tussen Netwerk Onlinehulp Vlaanderen, het Steunpunt Geestelijke Gezondheid en SAM, steunpunt Mens en Samenleving wil de brede welzijnssector sensibiliseren

en ondersteunen bij het implementeren van digitale toepassingen voor welzijn en gezondheid. Zowel organisaties die nog helemaal aan de start staan met hun online hulptraject als organisaties die al verder gevorderd zijn. Om sociale organisaties concrete tools in handen te geven om een online hulpaanbod te ontwikkelen met als eerste toetssteen een betere dienst-, hulp-, en zorgverlening ontwikkelde SAM samen met de Arteveldehogeschool de Toolbox Karaat.<sup>7</sup> Die methodiek stelt sociale organisaties in staat om te reflecteren over de kwaliteit van onlinehulp, elementen van kwaliteit van onlinehulp bespreekbaar te maken in de organisatie, duidelijke spelregels te formuleren voor het gebruik van verschillende online tools in het team of de organisatie en aanbevelingen te doen voor het verbeteren van de kwaliteit van onlinehulp.

## 2.5 E-social work en de belanghebbenden

Tot slot rijst de vraag naar wat digitalisering betekent voor de belanghebbenden en hun sociale participatie. Het gaat over de e-communicerende burger en de manier waarop mensen met elkaar communiceren (Steyaert & De Haan, 2001). Het gebruik van deze nieuwe technologieën en het daarbij horende online gedrag geven aanleiding tot nieuwe aandachtspunten waar deze communicatie niet verloopt zoals het hoort. Zo is er sprake van online pesten, grooming (het proces waarbij een volwassene een kind/jongere benadert en manipuleert met het oog op seksueel contact), sexting (het gebruik van sociale media en ICT om te experimenteren op seksueel vlak, bv. seksueel getinte berichten en foto's van elkaar, poseren en flirten voor een webcam),<sup>8</sup> internetverslaving en infobesitas (de overdreven angst, met name bij jongeren, om informatie die via sociale media verspreid wordt, mis te lopen) (Hartman-van der Laan, 2019).

Daarnaast zijn er burgers die niet onmiddellijk mee digitaal participeren en die tot de digitaal kwetsbare groepen worden gerekend. Er wordt dan verwezen naar de digitale kloof, die staat voor mechanismen van sociale exclusie, veroorzaakt door digitale exclusie (Mariën, Van Audenhove, Vleugels, e.a., 2010). Vaak wordt de link gelegd met laaggeletterdheid (Droogmans, Jorden, Maes, De Cuyper, e.a., 2016), ouderen (Steyaert, Klumper, & Haan, 2004/2007; Verstappen, 2018), mensen met psychische aandoeningen (Van Gemert-Pijnen & Kip, 2019) en mensen met een beperking (Hartman-van der Laan, 2019).

Ondanks de terechte aandacht voor die groepen is de relatie tussen sociale en digitale uitsluiting niet zo rechtlijnig. Een studie (Mariën, Heyman, Saleminck, & Van Audenhove, 2016) beschrijft acht profielen van digitale ongelijkheid. Het digitaal mediagebruik van mensen wordt beïnvloed door verschillende digitale en sociale factoren. Het gaat onder andere over de toegang tot het internet, autonomie in gebruik en het netwerk waarop mensen een beroep kunnen doen. Van de acht profielen zijn er vijf profielen waarbij er sprake is van een directe relatie tussen sociale en digitale uitsluiting: de *digital outcasts*, *hopelessly undigital*, *digital fighters*, *smoothly digital* en *digital all-stars*.

- De digital outcast (diepe sociale uitsluiting en diepe digitale uitsluiting) en hopelessly undigital (brede sociale uitsluiting en diepe digitale uitsluiting) kennen een veelheid aan sociale drempels die sterk met elkaar verweven zijn en elkaar negatief beïnvloeden.
- Bij digital fighters gaat het over personen die zich in een situatie bevinden van geconcentreerde sociale uitsluiting. Op verschillende levensdomeinen zijn ze wel inclusief, maar op bepaalde vlakken zijn ze beperkt participatief (bv. thuiswerkende vrouwen).
- De laatste twee profielen – smoothly digital en digital all-stars – zijn groepen die op alle domeinen sociaal ingesloten zijn en ook breed digitaal ingesloten zijn. Het verschil ligt in het gebruik van digitale media. De eersten gebruiken digitale media hoofdzakelijk functioneel en in de mate dat zij het nuttig of nodig vinden, de tweeden zijn digitaal volledig mee en zijn vaak ondersteunend voor anderen.

De overige drie profielen zijn de *unexpected digital masters*, *unexpected digital drop-outs* en de *digitally self-excluded*. Deze profielen zijn terug te vinden in alle sociaaleconomische groepen en hun digitale betrokkenheid hangt samen met hun specifieke sociale levenssituatie.

- De unexpected digital masters vindt men terug bij mensen in armoede, ouderen, laagopgeleiden of jongeren in maatschappelijk kwetsbare situaties. Zij zijn in tegenstelling tot hun *peers* wel digitaal mee en ondersteunen vaak hun minder vaardige gelijken.
- De laatste twee profielen zijn de unexpected digital drop-outs en de digitally self-excluded. Zij vertonen digitaal vermijdingsgedrag waarbij de unexpected digital drop-out behoort tot de middenklassegezinnen, jongeren of hoogopgeleiden die de omgang met digitale media vermijden of hun digitale vaardigheden amper ontwikkelen, terwijl de digitally self-excluded tot alle lagen van de bevolking behoren, tevreden zijn met hun sociale situatie en geen nut zien in het gebruik van digitale vaardigheden.

Deze indeling van profielen geeft aan dat het niet eenvoudig is voor het sociaal werk om sociale uitsluiting te koppelen aan digitale uitsluiting. Deze indeling vraagt vooral

aandacht voor het uitstippelen van een beleid naar de doelen en doelgroepen van e-social work. Het doel van het sociaal werk is zoals hierboven gezegd het streven naar sociale inclusie en het bevorderen van het sociaal functioneren. Bij het gebruik van digitale middelen – wat een beleidsoptie betekent – is het daarom noodzakelijk dat zowel de orga-

## **Bij het gebruik van digitale middelen is het noodzakelijk dat zowel de organisatie, de sociaal werker als de belanghebbenden betrokken worden.**

nisatie, de sociaal werker als de belanghebbenden daarbij betrokken worden. Sociaal werkers kijken vaak zelf eerst of ze een meerwaarde zien voor de belanghebbenden en of de mensen zelf met deze nieuwe technologieën kunnen werken. Nochtans is het vaak de organisatie die bepaalt of er al dan niet digitaal wordt ingezet (Hartman-van der Laan, 2019; van Vliet, Grotendorst, & Roodbol, 2016). Hoe zit het in Vlaanderen nu met een beleid inzake e-social work en de belanghebbenden?



### 3. Beleid rond e-social work

In Vlaanderen staat het beleid rond e-social work nog in zijn kinderschoenen. In haar regeerakkoord (Vlaamse Overheid, 2019) heeft de Vlaamse regering van innovatie en digitale transformatie een speerpunt van haar beleid gemaakt. De lokale en Vlaamse overheden gaan radicaal digitaal. “Daarbij hebben we bijzondere aandacht voor de mensen die nog niet mee zijn met de digitale trein” (Vlaamse Overheid, 2019, p. 18). De Vlaamse overheid wil het voortouw nemen bij experimenten met nieuwe digitale toepassingen en transformaties in haar dienstverlening, in de zorgsector, in het onderwijs, in de welzijnssector, enzovoort. Zo zet ze in op het performant maken, resultaatgericht investeren na bewezen evidentie, vereenvoudiging, innovatie, digitalisering en sociaal ondernemerschap binnen welzijn. Dat betekent dat ze onlinehulp onder één digitaal kader wil plaatsen. Ze wil burgers en zorgverstrekkers informeren over het zorg- en ondersteuningsaanbod via een gebruiksvriendelijke Vlaamse sociale kaart die up-to-date en door iedereen online te raadplegen is. Daarnaast wil ze digitale ontmoetingsplaatsen ontwikkelen en ondersteunen voor mensen die eenzaam zijn. Zo wil de Vlaamse regering de financiële en digitale geletterdheid stimuleren via de Centra voor Basiseducatie. Nog enkele belangrijke actiepunten zijn bijvoorbeeld het inburgeringstraject efficiënter en effectiever organiseren, onder andere via e-learning en een nieuw online portaal ‘inburgering in Vlaanderen’.

Naar aanleiding van de regeringsformatie op Vlaams niveau gaven SAM, steunpunt Mens en Samenleving, Netwerk Onlinehulp Vlaanderen & Steunpunt Geestelijke Gezondheid (2019) vijf beleidsaanbevelingen rond online hulpverlening. Zij verzoeken om kwaliteitsvolle onlinehulp en blended hulp voor welzijn (en gezondheid) en de ontwikkeling ervan binnen een juridisch, ethisch en deontologisch kader. Ze vragen om onderzoeksinitiatieven, visievorming, afstemming en samenwerking. En vooral dat geen enkele burger de digitale boot mist. Ze signaleren ook het belang van mediawijsheid bij sociale professionals. Welzijnsorganisaties hebben de opdracht om te zorgen voor voldoende toegang tot digitale media op maat van hun doelgroepen. Hiertoe moeten cliënten van welzijnsorganisaties ondersteund worden om digitaal te participeren en online weerbaar te zijn. Dat betekent dat digitale mediawijsheid moet behoren tot het DNA van elke welzijnsorganisatie en bijgevolg moeten medewerkers van welzijnsorganisaties meer professionaliseren om rond digitale mediawijsheid kwaliteitsvol te kunnen werken (Nijs & Drooghmans, s.d.).

Naar aanleiding van de COVID-19-crisis is er een Taskforce-e-Inclusie<sup>9</sup> opgericht als samenwerkingsverband met de lokale besturen, publieke instellingen en middenveldorganisaties die al jarenlang het belang van het werken aan een e-inclusief beleid benadrukken. De taskforce zet expliciet in op overkoepelende acties, zoals laagdrempelige handleidingen ontwikkelen voor de digitale toestellen in samenwerking met Mediawijs, VOCVO (Vlaams ondersteuningscentrum voor het volwassenenonderwijs), Stad Gent en Stad Kortrijk, telefonische hulp verstrekken via organisaties als Beego.be, digitale oefeningen aanreiken via 123digit.be, ... Meer informatie over deze Taskforce kan je vinden in het vorige hoofdstuk.

## 4. Conclusie

Deze bijdrage had tot doel om na te gaan of e-social work of digitaal sociaal werk een nieuw domein is voor de hedendaagse sociaal werker. We stellen vast dat e-social work gekenmerkt wordt door innovaties zoals onlinehulp, digitale zelfhulptoepassingen en het gebruik van digitale media waaronder ook sociale media. Die innovaties zullen in de toekomst meer en meer gestroomlijnd worden. De innovaties situeren zich hoofdzakelijk op informatieverstrekking en op twee- of meezijdige interactie. Digitalisering heeft niet onmiddellijk een impact op de kerntaken van de sociaal werker, die vaak blended (zowel digitaal als traditioneel) worden uitgevoerd. We onderzochten eveneens de impact van e-social work. Het sociaal werk staat voor de uitdaging om de verschillende effecten van e-social work te monitoren, op elkaar af te stemmen en met elkaar in balans te brengen. Naast technische aspecten van e-social work zijn er ook tal van ethische vraagstukken en zijn er bezorgdheden over de bescherming van de persoonsgegevens van de belanghebbenden. Hier rijst de vraag naar specifieke richtlijnen voor en opleidingen rond online communicatie zodat de sociaal werker zich als kritisch reflecterende professional kan gedragen. Voor de organisaties betekent deze vaststelling dat ze hiervoor een beleidsagenda moeten bepalen. Tot slot rijst de vraag naar het verband tussen digitale en sociale uitsluiting. Die relatie is niet zo rechtlijnig. Bijgevolg is er de nood om een beleid uit te stippelen naar de doelen en doelgroepen van e-social work. De Vlaamse overheid heeft van radicaal digitaal een speerpunt willen maken in haar regeringsverklaring. We kunnen dus concluderen dat er sprake is van een nieuw domein binnen het sociaal werk: e-social work.

## Noten

1. Van de website [www.onlinehulp-vlaanderen.be](http://www.onlinehulp-vlaanderen.be)
2. Hoplr biedt een gratis en privaat sociaal netwerk voor buurten en wil sociale interactie tussen inwoners en engagement binnen de buurt stimuleren, zie <https://www.hoplr.com/nl>
3. Frequently Asked Questions of veelgestelde vragen.
4. Het click-call-face-principe stimuleert mensen om zelf eerst het antwoord op vragen op te zoeken via internet (click). Slaagt iemand daar niet in, dan kan hij telefonisch hulp vragen (call) en als ook dat geen oplossing biedt, dan is er de mogelijkheid om fysiek contact te hebben via een onthaalbalie of via een afspraak (face).
5. Zij gebruikten hier McLuhans tetrad (Iseri & Logan, 2016). Die tetrad is een heuristisch model dat tot doel heeft de effecten van elke technologie/medium op de samenleving te onderzoeken door de effecten in vier categorieën te verdelen en ze tegelijkertijd weer te geven.
6. Zie [www.onlinehulp-vlaanderen.be](http://www.onlinehulp-vlaanderen.be)
7. Zie <https://www.samvzw.be/publicaties/toolbox-karaat>
8. Zie Childfocus, respectievelijk: <https://www.childfocus.be/nl/seksuele-uitbuiting/grooming> en <https://www.childfocus.be/nl/seksuele-uitbuiting/sexting>
9. Zie <https://e-inclusie.mediawijs.be/taskforce>

## Bibliografie

- Barfoed, E.M. (2019). Digital clients: An example of people production in social work. *Social Inclusion*, 7(1), 196-206.
- Beelen, S. & Van den Meerschaute, K. (2010). Onlinehulpverlening. Nieuwe klanten, nieuwe uitdagingen. *Alert*, 5, 60-67, geraadpleegd via <http://www.alertonline.be/Portals/pow/alert/pdf/A3605C60ONK8BS.pdf>
- Bocklandt, P. (2014). *Bouwstenen voor een Vlaams Actieplan online hulp met focus op algemeen welzijnswerk, ambulante GGZ, verslavingszorg en gezondheids promotie, kindzorg en opvoedingsondersteuning, bijzondere jeugdbijstand en welzijnswerk voor personen met een beperking*, Welzijn, Volksgezondheid en gezin, rapport 18.
- Boddy, J. & Dominelli, L. (2016). Social media and social work: The challenges of a new ethical space, *Australian Social Work*, 70(2), 172-184.
- Boxstaens, J., Gibens, S., Tirions, M., & Raeymaeckers, P. (2019). Sociaal werk definiëren. In: M. Tirions, P. Raeymaeckers, A. Cornille, S. Gibens, J. Boxstaens, & Y. Postma (red.) #sociaalwerk (pp. 27-57). Leuven: Acco.
- Burns, E.A. (2019). *Theorising professions. A sociological introduction*. Palgrave Mcmillan.
- Byrne, J., Kirwan, G., & Mc Guckin, C. (2019). Social media surveillance in social work: Practice realities and ethical implications. *Journal of Technology in Human Services*, 37(2-3), 142-158.
- Chan, C. (2016). A scoping review of social media use in social work practice. *Journal of Evidence-Informed Social Work*, 13(3), 263-276.
- Chan, C., & Ngai, S.S.-y. (2018). Utilizing social media for social work: Insights from clients in online youth services. *Journal of Social Work Practice*, 33(2), 157-17
- Coleman, N. (2011). *E-social work: A preliminary examination of social services contact centres*. [PhD thesis]. University of Warwick. Geraadpleegd via <http://wrap.warwick.ac.uk/51364/>
- Dombo, E.A., Kays, L., & Weller, K. (2014). Clinical social work practice and technology: Personal, practical, regulatory, and ethical considerations for the twenty-first century. *Social Work in Health Care*, 53(9), 900-919.
- Droogmans, A., Jorden, K., Maes, C., De Cuyper, P., & Schiepers M. (2016). *Op zoek naar een inburgeringstraject dat klikt. Onderzoek naar digitale geletterdheid bij laaggeletterde anderstalige nieuwkomers*. Steunpunt Inburgering en Integratie.
- Eito Mateo, A., Gómez Poyato, M.J., & Marcuello Servós, C. (2018). e-Social work in practice: A case study. *European Journal of Social Work*, 21(6), 930-941.
- Frey, W.R., Patton, D.U., Gaskall, M.B., & McGregor, K.A. (2020). Artificial intelligence and inclusion: Formerly gang-involved youth as domain experts for analyzing unstructured Twitter data. *Social Science Computer Review*, 38, 42-56.
- Gezinsbond (2016). *E-dossier digitalisering. Een bron van nieuw analfabetisme*.
- Gibens, S. (2018). *Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk* [Doctoraal proefschrift]. Universiteit Antwerpen. Geraadpleegd via <https://hdl.handle.net/10067/1516980151162165141>
- Hartman-van der Laan, M. (2019). *Sociaal werk in de digitale samenleving*. Bussum: Coutinho.
- Iseri, Z. & Logan, R. (2016). Laws of media, their environments and their users: The flip of the artifact, its ground and its users. *Philosophies*, 1(2), 153-161.
- Lagsten, J. & Andersson, A. (2018). Use of information systems in social work – challenges and an agenda for future research. *European Journal of Social Work*, 21(6), 850-862.
- Lavié, A.H. & Fernandez, A.I.L. (2018). New social intervention technologies as a challenge in social work: IFSW Europe perspective. *European Journal of Social Work*, 21(6), 824-835.

- López Peláez, A. & Marcuello-Servós, C. (2018). e-Social work and digital society: Re-conceptualizing approaches, practices and technologies. *European Journal of Social Work*, 21(6), 801-803.
- López Peláez, A., Pérez García, R., & Aguilar-Tablada Massó, M.V. (2017). e-Social work: Building a new field of specialization in social work? *European Journal of Social Work*, 21(6), 804-823.
- Mariën, I., Heyman, R., Salemink, K., & Van Audenhove, L. (2016) Digital by default: Consequences, casualties and coping strategies. In: J. Servaes & T. Oyedemi (eds.), *Social inequalities, media and communication: Theory and roots* (pp. 167-188). Lexington Books.
- Mariën, I., Van Audenhove, L., Vleugels, C., Bannier, S., & Pierson, J. (2010). De digitale kloof van de tweede graad in Vlaanderen. Onderzoek in opdracht van Instituut voor Samenleving en Technologie (IST).
- Mishna, F., Bogo, M., Root, J., Sawyer, J.L., & Khoury-Kassabri, M. (2012). 'It just crept in': The digital age and implications for social work practice. *Clinical Social Work Journal*, 40(3), 277-286.
- Nijs, D & Drooghmans, N. (s.d.), *Mediawijsheidsnood. Nodendetectie en aanbevelingen betreffende het ondersteunen van mediawijsheid door professionals in de niet-rechtstreeks toegankelijke hulpverlening*. UC Leuven Limburg.
- Reamer, F.G. (2013). Social work in a digital age: Ethical and risk management challenges. *Social Work*, 58(2), 163-172.
- Reamer, F.G. (2015). Clinical social work in a digital environment: Ethical and risk-management challenges. *Clinical Social Work Journal*, 43(2), 120-132.
- SAM, Steunpunt mens en samenleving, Netwerk Onlinehulp Vlaanderen & Steunpunt geestelijke Gezondheid (2019). *Beleidsaanbevelingen voor onlinehulp voor welzijn en gezondheid, 30 augustus 2019*. Geraadpleegd via <https://www.onlinehulp-vlaanderen.be/wp-content/uploads/2019/09/Beleidsuitdagingen-voor-onlinehulp-voor-welzijn-en-gezondheid.pdf>
- Schalken, F. (2013). *Handboek online hulpverlening met internet Zorg en Welzijn verbeteren*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Sitter, K.C. & Curnew, A.H. (2016). The application of social media in social work community practice. *Social Work Education*, 35(3), 271-283.
- Steyaert, J. & de Haan J. (2001). Geleidelijk digitaal. Een nuchtere kijk op de sociale gevolgen van ICT. Geraadpleegd via <http://www.steyaert.org/jan/publicaties/2001Geleidelijkdigitaal.pdf>
- Steyaert, J., Klumper, O., & Haan, J.D. (2004/2007). *Surfende senioren, kansen en bedreigingen van ICT voor ouderen*. Den Haag, SCP-publicatie, 2007/33.
- Susskind, R.E., & Susskind, D. (2015). *The future of the professions: How technology will transform the work of human experts*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, A. (2017). Social work and digitalisation: Bridging the knowledge gaps. *Social Work Education*, 36(8), 869-879.
- Van Gemert-Pijnen, J.E.W.C. & Kip H. (2019). E-health: zinvol toegepast in de praktijk. In: J. Vandermeulen, M. Derix, & A. van Dijke (red.) *De rol van neuropsychologie bij psychotherapie* (pp. 117-126). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Van Robaey, B. (2016). *At the heart of complexity is simplicity. De uitdaging van armoede en superdiversiteit voor het sociaal werk* [Doctoraal proefschrift]. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- van Vliet, K., Grotendorst, A., & Roodbol, P. (2016). *Anders kijken, anders leren, anders doen: grensoverstijgend leren en opleiden in zorg en welzijn in het digitale tijdperk*. Diemen: Zorginstituut Nederland.
- Vlaamse overheid (2019). *Vlaamse Regering, 2019-2024, Regeerakkoord*, Brussel: Departement Kanselarij en Bestuur.

# Wetenschappelijk onderbouwde en eenvoudig te gebruiken gezondheidsinformatie verschaffen via het internet: een democratische uitdaging

Gilles Henrard en Sophie Lacroix

Vanaf het begin hebben we elke hypothese van puur mechanische alfabetisering afgewezen. Voor ons was de mens het onderwerp van het alfabetiseringsproces, nooit het voorwerp ervan. Ons denken ging over alfabetisering als een daad van creatie, die vervolgens aanzet tot andere creatieve handelingen (Paolo Freire in *Educação como pratica de la Liberdade*).

## 1. Inleiding: een noodzakelijke vereenvoudiging

Breng een panel van willekeurig gekozen Belgische burgers samen in de best mogelijke omstandigheden om beleidsaanbevelingen te formuleren. Wat bevelen ze dan aan voor ons gezondheidssysteem? Een van de prioriteiten zou zijn: “een vereenvoudiging die door een burgerraad wordt voorbereid volgens een participatief proces” (Bell, Derenne, Frattarola, Henneman, e.a., 2012). De internationale literatuur en onze ervaring in het veld ondersteunen dat. Denk maar aan dubbelzinnige bewegwijzering in zorginstellingen, vakjargon tijdens consultaties, moeilijk te ontcijferen documenten (zoals bijsluiters), ... Veel zaken in ons gezondheidssysteem zijn te complex voor veel mensen. Hun gezondheidsvaardigheden (*health literacy*) – dat wil zeggen hun vermogen om gezondheidsinformatie te vinden, te begrijpen, te evalueren en te gebruiken – schieten vaak tekort (Sørensen, Van den Broucke, Fullam, Doyle, e.a., 2012).

Net als elders krijgen ook in België gezondheidsvaardigheden bijzondere aandacht, zoals blijkt uit een recent rapport van het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (Rondia, Adriaenssens, Van den Broucke, & Kohn, 2019). Bovendien stelt de toenemende

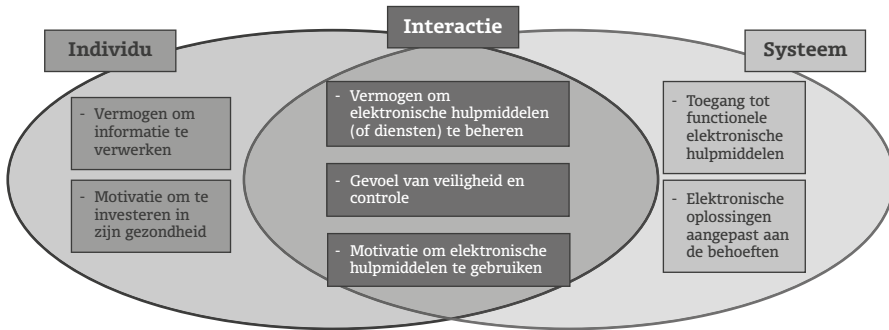
digitalisering van de samenleving, ook in de gezondheidszorg, bijzondere eisen aan de *e-health literacy* van patiënten, vooral als het gaat om het zoeken naar gezondheidsinformatie op het internet.

Na een korte herdefiniëring van het concept 'e-health literacy' (dat we in dit hoofdstuk verder 'digitale gezondheidsgeletterdheid' zullen noemen) bespreekt deze bijdrage het belang van projecten die gericht zijn op het verstrekken van gezondheidsinformatie die wetenschappelijk onderbouwd en gemakkelijk te vinden, te begrijpen en te gebruiken is, aan patiënten<sup>1</sup> via het internet. We illustreren dat met een concreet voorbeeld, de websites 'Gezondheid en Wetenschap'/'Info Santé'. Vervolgens beschrijven we de uitdaging om dit soort informatie ook aan te bieden aan mensen met beperkte gezondheidsvaardigheden en bespreken we de 'digitale kloof'. Tot slot zullen we bespreken hoever men daarin kan gaan.

## 2. Definitie van digitale gezondheidsgeletterdheid

Digitale gezondheidsgeletterdheid wordt klassiek gedefinieerd als "het vermogen om elektronische gezondheidsinformatie te vinden, te begrijpen en te evalueren en die kennis vervolgens toe te passen om een gezondheidsprobleem op te lossen" (Norman & Skinner, 2006). Deze auteurs stellen een conceptueel model voor waarbij digitale gezondheidsgeletterdheid wordt opgedeeld in verschillende specifieke deelcompetenties: het loutere vermogen om te lezen en schrijven, het beheersen van computerhulpmiddelen, gezondheidsvaardigheden, informatievaardigheden (beheersing van bronnen en strategieën om toegang te krijgen tot informatie en vervolgens het vermogen om de zoekresultaten te filteren), mediageletterdheid (inzicht in het sociale en politieke kader waarin informatie wordt geproduceerd) en ten slotte wetenschappelijke vaardigheden (inzicht in de methoden en beperkingen van systematische kennisproductie). Het model blijft echter vooral gericht op de individuele vaardigheden van de gebruiker, die wordt gezien als de hoofdverantwoordelijke voor het juiste gebruik van digitale bronnen. Hoewel deze vaardigheden inderdaad van het individu afhangen, is de mate waarin ze ontwikkeld zijn bij uitstek een dynamisch gegeven, afhankelijk van de situatie (bv. in hoeverre die angst opwekt) en de sociale context (bv. de mogelijkheid om een beroep te doen op hulp van een derde partij), alsook van de mate van complexiteit van de vereiste taak (Levin-Zamir & Bertschi, 2018). De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO, 2020) spreekt in het geval van de COVID-19-crisis bijvoorbeeld van een "infodemie", verwijzend naar de overvloed aan informatie, al dan niet relevant, over het onderwerp. Maar toegang bieden tot zorg is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van zij die ze verlenen en die ervan leven: de gezondheidszorgprofessionals. De digitale gezondheidsdiensten moeten zich aanpassen om te waarborgen dat ze toegankelijk blijven. Het conceptuele model van Norgaard, Furstrand, Klokker, Karnoe e.a. (2015) geeft dat evenwicht (of die spanning) tussen individuele competenties en systeemkenmerken beter weer.

**Figuur 1.** Conceptueel model van digitale gezondheidsvaardigheden door Norgaard e.a., naar Bachmann (2019).



De digitale revolutie neemt vele vormen aan in de gezondheidszorg, zoals elektronische medische dossiers, digitale platformen voor patiënten en een almaar toenemend aantal mobiele toepassingen – elk met hun eigen specifieke kansen en uitdagingen. We zullen nu kijken naar één specifiek aspect van digitale gezondheid: het verstrekken van gezondheidsinformatie aan patiënten via het internet.

### 3. Patiënten voorzien van gezondheidsinformatie via het internet

De manier waarop burgers gezondheidsinformatie opzoeken, is aan het veranderen. Volgens een enquête van het ziekenfonds Solidaris in 2017 (Institut Solidaris, 2017) in Franstalig België blijft de huisarts een belangrijke speler in de toegang tot gezondheidsinformatie (92% van de respondenten beschouwt de huisarts als een betrouwbare bron van informatie), maar bijna 40% van de respondenten zegt 'vaak' of 'zeer vaak' het internet te gebruiken om zich over hun gezondheid te informeren. Als we de mensen die dat 'soms' doen erbij optellen, komen we zelfs aan 70%. Jongeren, mensen met een hoger opleidingsniveau of die tot een hogere sociaal-economische klasse behoren, en ook mensen die een zieke naaste hebben of hadden, geven aan dat ze er meer gebruik van maken. Bijna de helft van de respondenten vindt het moeilijk om onderscheid te maken tussen 'goede' en 'slechte' informatie.

**Bijna 40% van de respondenten gebruikt 'vaak' of 'zeer vaak' het internet om zich over hun gezondheid te informeren.**

Online Consumer Health Information (Online gezondheidsinformatie voor de consument, hierna kortweg OCHI genoemd) verwijst naar alle soorten informatie op het internet die patiënten in staat stelt om beslissingen te nemen over hun gezondheid. Het gaat over generieke informatie die beschikbaar is voor het grote publiek, in tegenstelling tot

gepersonaliseerde aanbevelingen die rekening houden met specifieke demografische of klinische kenmerken (Pluye, El Sherif, Granikov, Nha Hong, e.a., 2019). Deze informatie kan betrekking hebben op fundamentele (*background*) of meer specifieke (*foreground*) zaken, bijvoorbeeld over een symptoom, een ziekte, een aanvullend onderzoek, een levensstijl en/of te verlenen zorg, eventueel met inbegrip van aanbevelingen om die in de praktijk te brengen. We zullen hier alleen rekening houden met gezondheidsinformatie die expliciet wordt verstrekt door institutionele actoren van het gezondheidssysteem. We houden dus geen rekening met informatie afkomstig van particuliere actoren met winstoogmerk (farmaceutische bedrijven bijvoorbeeld) en informatie die al dan niet impliciet wordt verstrekt of verspreid via traditionele of sociale media.

Publicaties over dit onderwerp zijn er in overvloed, maar meestal wordt nagegaan en beschreven hoe mensen zoeken naar gezondheidsinformatie, met veel minder aandacht voor de concrete gevolgen ervan. De online gevonden informatie zou bijvoorbeeld het vermogen van patiënten om zichzelf te verzorgen en hun betrokkenheid bij gedeelde besluitvorming kunnen verbeteren (Edwards, Davies, & Edwards, 2009). Een recent literatuuroverzicht over de eerstelijnsgezondheidszorg resulteerde in een conceptueel kader dat de verschillende uitkomsten beschrijft, positief of negatief, die in verband gebracht kunnen worden met OCHI (Pluye, e.a., 2019). Dat kan op individueel niveau zijn (bv. zich beter geïnformeerd voelen om een beslissing te nemen, beter voorbereid zijn op een gesprek met de professional, gerustgesteld zijn – of juist nog meer bezorgd zijn – over een zorgplan) of op het niveau van de organisatie van de zorg (bv. meer of minder gebruik maken van gezondheidsdiensten). Interessant is dat de auteurs in hun beschrijving van de factoren eigen aan het individu die deze uitkomsten kunnen beïnvloeden onderscheid maken tussen enerzijds de mate van digitale geletterdheid en anderzijds het gevoel van zelfredzaamheid op het internet, dat wil zeggen het vertrouwen in het eigen vermogen om een taak op het internet op te lossen. Verder benadrukken ze het belang van communicatieve vaardigheden, waarmee patiënten een gebrek aan competenties of vertrouwdheid met het internet kunnen compenseren om zo toch de informatie te verkrijgen die ze nodig hebben.

### 3.1 Illustratie: de website ‘Gezondheid en Wetenschap’/‘Info Santé’

Idealiter zou de verspreiding van OCHI moeten gebeuren door organisaties zonder winstoogmerk, die zo weinig mogelijk blootstaan aan mogelijke belangenconflicten, of het nu gaat om financiële of intellectuele belangen. Een van de belangrijkste middelen om voldoende redactionele onafhankelijkheid voor een organisatie te garanderen in de Belgische context is subsidiëring door de overheid. Een voorbeeld daarvan is de website Gezondheid en Wetenschap,<sup>2</sup> gelanceerd door het Belgisch Centrum voor Evidence-Based Medicine (CEBAM).<sup>3</sup> Net zoals [mongeneraliste.be](http://mongeneraliste.be)<sup>4</sup> in Franstalig België of [thuisarts.nl](http://thuisarts.nl)<sup>5</sup> in Nederland bevat de website richtlijnen voor burgers over hoe ze een gezondheidsprobleem kunnen aanpakken. Op Gezondheid en Wetenschap zijn die ‘patiëntenrichtlijnen’ gecodeerd en gekoppeld aan de overeenkomstige richtlijnen voor de professionele klinische praktijk. Zo kunnen ze gezamenlijk bijgewerkt en doelgericht beschikbaar gesteld worden naargelang de voor elke patiënt gecodeerde ziektebeelden, in de elektronische dossiers van de



professionals of in de zogenaamde Sumehrs (Summarized Electronic Health Records), beknopte digitale samenvattingen die op platformen zoals MyHealth.be<sup>6</sup> worden verstuurd. De website volgt ook publicaties in de pers die de resultaten van wetenschappelijk onderzoek op het gebied van gezondheid vermelden. Omdat de resultaten van deze studies vaak verkeerd worden geïnterpreteerd (Yavchitz, Boutron, Bafeta, Marroun, e.a., 2012), publiceert de website via sociale netwerken korte kritische analyses van deze publicaties, met verduidelijking van de juiste kernboodschappen. De site telt meer dan een miljoen bezoekers per maand. Met de steun van het RIZIV en de medewerking van de afdeling Huisartsgeneeskunde van de Universiteit van Luik werd in november 2019 het Franstalige equivalent 'Info Santé' gelanceerd.<sup>7</sup> Momenteel biedt deze website enkel de patiëntenrichtlijnen aan van Gezondheid en Wetenschap, uit het Nederlands vertaald en aangepast aan de Franstalige Belgische context. De uiteindelijke ambitie is om er een website van te maken voor permanente vorming gericht op de beheersing van gezondheidsinformatie op het internet (*critical e-health literacy*), niet alleen door de interface<sup>8</sup> en de voorgestelde bronnen<sup>9</sup> toegankelijker te maken, maar ook door de activiteiten van het project uit te breiden, bijvoorbeeld door inspiratie te putten uit het Nederlandse project 'eHealth4ALL'.<sup>10</sup>

Nu we het potentieel van OCHI hebben benadrukt, gaan we na of die wel afgestemd is op de digitale vaardigheden van onze patiënten, met name de meest kwetsbare. Daartoe is inzicht nodig in de spreiding van digitale vaardigheden in België en in de vorm die de 'digitale kloof' aanneemt, namelijk de "kloof tussen mensen die in staat zijn om nieuwe kennis te verwerven dankzij digitale oplossingen en mensen die niet kunnen profiteren van deze vooruitgang" (Bachmann, 2019).

## 4. Wie heeft er echt baat bij gezondheidsinformatie op het internet?

### 4.1 Hoe ziet de digitale kloof in België eruit? Hoe verhouden de economisch meest achtergestelde patiënten zich tot die kloof?

Voor Vlaanderen geeft de PIACC-studie, die weliswaar al dateert van 2011-2012, een goed beeld van de situatie (Cincinnati & De Meyer, 2013; OECD, 2016; 2019).<sup>11</sup> De studie bereikte meer dan 5.000 deelnemers en bleef niet beperkt tot een vragenlijst, maar was gebaseerd op het oplossen van concrete taken. Weinig verrassend kwam naar voren dat digitale vaardigheden negatief gecorreleerd zijn met een hogere leeftijd, een lager opleidingsniveau, het feit dat men een migrant van de eerste generatie is of dat men thuis een vreemde taal spreekt. In de gebruikte schaal wordt niveau 1 beschouwd als drempel voor een minimaal functioneren in de digitale samenleving. In totaal scoort 19% van de respondenten onder niveau 1. Dat cijfer is hoger dan het gemiddelde van de deelnemende landen. Tabel 1 toont de sociaal-demografische kenmerken van deze populatie met een laag niveau van digitale vaardigheden.<sup>12</sup> Ook het opleidingsniveau van de ouders, dat als indirecte indicator (proxy) voor het inkomensniveau wordt gebruikt, is sterk gecorreleerd met het niveau van de digitale vaardigheden.

**Tabel 1.** Sociaal-demografische kenmerken van deelnemers met beperkte digitale vaardigheden (*problem-solving in technology-rich environments*), Vlaanderen, 2012.

	Vlaanderen		Denemarken		Finland		Duitsland		Nederland		Polen		V.K.		
	NLP	LP	NLP	LP	NLP	LP	NLP	LP	NLP	LP	NLP	LP	NLP	LP	
<b>Geslacht</b>															
	Man	52	46	50	49	50	51	53	51	52	42	51	44	52	44
	Vrouw	48	54	50	51	50	49	47	49	48	58	49	56	48	56
<b>Leeftijd</b>															
	16-24	20	7	21	9	22	5	21	9	20	5	31	18	21	14
	25-34	22	9	20	9	25	7	22	15	21	12	35	28	24	13
	35-44	22	18	24	16	21	12	24	19	23	14	18	22	23	19
	45-54	21	29	20	27	19	27	22	30	21	26	10	19	19	28
	55-65	14	37	15	40	13	49	12	28	15	42	5	14	14	25
<b>Opleiding</b>															
	Geen diploma secundair onderwijs	12	29	20	35	15	22	15	21	23	51	13	11	15	38
	Diploma secundair onderwijs	43	55	39	48	57	68	50	61	41	35	44	64	43	43
	Diploma hoger onderwijs	45	17	41	17	28	9	36	18	37	14	43	26	43	19
<b>Socialeconomische status</b>															
	Beide ouders minder dan hoger secundair ond.	28	60	24	47	29	66	5	17	42	73	8	20	20	52
	Ten minste één ouder hoger secundair ond.	38	29	38	36	45	25	52	58	29	18	67	69	48	36
	Ten minste één ouder hoger ond.	34	11	38	16	26	9	43	25	29	9	25	11	32	12
<b>Migratiestatus</b>															
	Migrant, 1ste generatie	5	11	7	14	3	6	8	25	8	19	0	0	11	18
	Migrant, 2de generatie	7	9	6	5	2	2	19	28	9	7	3	5	11	11
	Autochtoon	89	81	88	81	95	92	73	57	83	74	97	95	78	71

	Vlaanderen		Denemarken		Finland		Duitsland		Nederland		Polen		V.K.	
	NLP	LP	NLP	LP	NLP	LP	NLP	LP	NLP	LP	NLP	LP	NLP	LP
<b>Thuis taal</b>														
	4	9	4	8	3	2	4	11	4	9	0	0	4	9
Anderstalig	96	91	96	92	97	98	96	89	96	91	100	100	96	91
Nederlandstalig														
<b>Activiteitsstatus</b>														
Tewerkgesteld of in onderwijs/opleiding	92	78	94	79	94	77	93	81	93	75	92	81	90	74
Niet tewerkgesteld of in onderwijs/opleiding	8	22	6	21	6	23	7	19	7	25	8	19	10	26

NLP = Niet laag probleemoplossend vermogen; LP = Laag probleemoplossend vermogen

Bron: Cincinnato & De Meyer (2013).

Personen met een laag probleemoplossend vermogen vormen geen homogene groep. Zo was 16% jonger dan 35 jaar en had 17% een diploma hoger onderwijs.

Opgemerkt moet worden dat de populatie die hier geschetst is zeker niet alle digitaal kwetsbare patiënten omvat. Waarschijnlijk moeten daar nog heel wat mensen aan worden toegevoegd, zoals een groot deel van de meer dan 8% die weigerde deel te nemen aan het onderzoek, vooral omdat ze niet goed genoeg Nederlands spraken; de ruim 8% die zei geen digitale ervaring te hebben; de meer dan 4% die niet slaagde voor de digitale basistests en veel van de bijna 10% die de elektronische versie van de test weigerde.

Voor Wallonië zullen we ons baseren op de resultaten van de laatste telefonische enquête 'Digital Wallonia',<sup>33</sup> gebaseerd op een steekproef van meer dan 2.000 respondenten (Delacharlerie & Raimond, 2019). Uit dat onderzoek blijkt dat de digitale uitrusting van de Walen erop vooruitgaat. Slechts 8% van de huishoudens bezit geen enkel apparaat, dat wil zeggen geen computer, tablet of smartphone. Meer dan de helft van de niet-uitgeruste huishoudens heeft een gezinshoofd ouder dan 70 jaar. Het zijn vaak echtparen zonder kinderen (45%) of alleenstaanden (40%). Redenen die door niet-verbonden burgers worden aangevoerd, zijn onder meer dat men het niet nuttig vindt, dat men het ingewikkeld vindt, dat men er te oud voor geworden is of vanwege een handicap. 77% van de Walen heeft meerdere toestellen. Maar het niveau van uitrusting en digitale aansluiting is niet voldoende om digitale vaardigheden te definiëren. De auteurs hebben daarom een 'indicator van digitale maturiteit' ontwikkeld die, op een schaal van 0 tot 100, de scores voor het competentiegevoel en de diversiteit van het internetgebruik combineert. Deze indicator toont aan dat 20% van de Waalse volwassenen vandaag in een situatie van digitale uitsluiting verkeert (score < 20), terwijl er nog eens 14% 'zwakke gebruikers' zijn (score tussen 20 en 40). Concreet voelt 10% van de Walen zich niet in staat om een adres of een route op het internet te zoeken, voelt 22% zich niet in staat om een bestand naar een andere persoon te sturen, voelt 25% zich niet in staat om een brief met een tekstverwerker te schrijven, voelt 29% zich niet in staat om een programma of applicatie te installeren en voelt 31% zich niet in staat om zijn of haar profiel op een sociaal netwerk te wijzigen. Net als in de PIAAC-studie vormen de zwakke gebruikers ook hier geen homogene populatie. 62% heeft een toereikend of zelfs comfortabel inkomen, 53% heeft een diploma secundair onderwijs en 12% van alle jongeren tussen 15 en 29 jaar behoort tot deze categorie.

Opgemerkt moet worden dat, hoewel de toegang tot apparatuur en netwerken niet langer de kern van de digitale uitsluiting is, het inkomen een rol lijkt te spelen in het type en de diversiteit van de digitale apparatuur in de huishoudens. In Zwitserland, bijvoorbeeld, hebben mensen in de laagste inkomensgroepen vaak alleen een mobiele telefoon en geen computer (Office Fédéral de la Statistique, 2018). De 'Digital Wallonia'-enquête toont aan dat het opleidingsniveau ook een invloed heeft op de frequentie van het internetgebruik: 91% van de mensen met een diploma hoger onderwijs gaat dagelijks online, tegenover slechts 69% van de mensen met alleen een diploma basisonderwijs. In dit onderzoek meldde ook 11% van de niet-aangesloten mensen (1,2% van de bevolking) indirect gebruik te maken van het internet door hulp te vragen aan naasten.

Een literatuuroverzicht concludeerde dat een lage gezondheidsgeletterdheid niet alleen negatief gecorreleerd was met het vermogen om gezondheidsinformatie op het internet te evalueren, maar ook met het vertrouwen dat erin wordt gesteld (Diviani, van den Putte, Giani, & van Weert, 2015).

De conclusie is dat de digitale kloof waarschijnlijk niet verdwijnt. Het zou eerder gaan om een verschuiving van een kloof inzake toegang tot digitale hulpmiddelen naar een kloof inzake vaardigheden en gebruik van digitale hulpmiddelen. Ook al is de groep patiënten met weinig digitale vaardigheden erg heterogeen, toch weerspiegelt die globaal gezien vele andere vormen van sociale uitsluiting, met name op economisch gebied. In de PIAAC-studie was een lager niveau van digitale vaardigheden ook gecorreleerd met een minder goede subjectieve gezondheid, een lager vertrouwen in anderen en een geringere deelname aan het verenigingsleven. We kunnen dus wel degelijk spreken van digitale uitsluiting.

## 4.2 Is het aanbod van gezondheidsinformatie op het internet toegankelijk voor patiënten met weinig digitale vaardigheden?

Historisch gezien is het aanbod van OCHI waarschijnlijk 'gemodelleerd' naar de behoeften en het niveau van de digitale vaardigheden van de belangrijkste gebruikers: kort door de bocht gesteld, de geprivilegieerde klasse. Wij zijn niet op de hoogte van een systematische evaluatie of van valide meetinstrumenten van de verschillende dimensies van toegankelijkheid van OCHI (bv. functionaliteit en aanpassing aan de behoeften).

We kunnen hoogstens de indicatoren met betrekking tot digitale vaardigheden noemen die opgenomen zijn in een zelfevaluatievragenlijst voor ziekenhuizen op het gebied van 'organisatorische gezondheidsgeletterdheid' (Working Group HPH & HLO, 2019). Deze indicatoren zouden een maatstaf kunnen zijn voor de *e-health literacy responsiveness* van een instelling, dat wil zegen het pro-geletterdheidskarakter van digitale bronnen, waaronder OCHI, die ze ter beschikking stelt van de patiënten (zie tabel 2).

**Tabel 2.** Indicatoren met betrekking tot digitale gezondheidsvaardigheden in het zelfevaluatie-instrument van ziekenhuizen (vertaald uit het Engels, op basis van de *International self-assessment tool for organizational health literacy of hospitals*).

Sub-standard 4.1	De instelling maakt een eerste contact mogelijk via een gebruiksvriendelijke website en via telefoon.
Indicator 4.1.2.	De website van de instelling is gebruiksvriendelijk, ook voor mensen met een lage digitale gezondheidsgeletterdheid en/of lage gezondheidsvaardigheden (bv. door eenvoudig taalgebruik, een aanpasbare tekstgrootte, een voorlees-functie).
Sub-standard 5.3	Digitale diensten en nieuwe media zijn van hoge kwaliteit, vlot toegankelijk en gebruiksvriendelijk.

Indicator 5.3.1.	Richtlijnen voor de kwaliteit en verdeling van digitale diensten en nieuwe media worden gebruikt om de communicatie en informatieoverdracht te ondersteunen.
Indicator 5.3.2.	Alle digitale diensten en nieuwe media die beschikbaar zijn via online portalen, appdownloadcentra, enzovoort zijn technisch in orde, gemakkelijk te begrijpen, bevatten actiegerichte informatie en zijn geschikt voor doelgroepen.
Indicator 5.3.3	Digitale diensten en nieuwe media worden getest met vertegenwoordigers van de doelgroepen en patiënten voordat ze worden gedistribueerd.
Indicator 5.3.4	Training in het gebruik van digitale diensten en nieuwe media voor het personeel wordt op vraag aangeboden.

**Bron:** International working group health promoting hospitals and health literate health care organizations (Working Group HPH & HLO), 2019.

De oorspronkelijke versie van deze vragenlijst is vertaald en gevalideerd voor de Franstalige Belgische context (Henrard, Vanmeerbeek, Buret, & Rademakers, 2019). Die versie werd vervolgens in het veld getest aan de hand van drie verkennende case-studies in de drie grootste Luikse ziekenhuizen. De vragenlijst werd in elk ziekenhuis ingevuld door een multidisciplinair panel van personen die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de zorg, eerst individueel en vervolgens collectief via een rondetafelgesprek. Het doel was om enerzijds de haalbaarheid van het proces te onderzoeken en anderzijds de sterke en zwakke punten van de deelnemende ziekenhuizen op het gebied van organisatorische gezondheidsgeletterdheid na te gaan (de resultaten zijn nog niet gepubliceerd). Over het algemeen bleek het instrument aanvaardbaar en haalbaar te zijn. Sterke punten (zoals duidelijke routeaanwijzingen om naar het ziekenhuis te komen) en zwakke punten (zoals het verstrekken van vlot te lezen, te begrijpen en te gebruiken informatiemateriaal voor de patiënt) werden in kaart gebracht. Deze versie van de vragenlijst was minder onderbouwd voor aspecten die specifiek verband houden met digitale vaardigheden dan de recentere versie in tabel 2. Toch kunnen we er enkele empirische elementen uithalen om het pro-geletterdheidskarakter van de grootste ziekenhuizen in Luik in het digitale domein te beoordelen. Hoewel de websites van de deelnemende ziekenhuizen gemakkelijk herkenbaar worden bevonden op zoekmachines en goed voorzien zijn van kaarten en nuttige telefoonnummers, zijn ze niet voldoende aangepast aan patiënten met beperkte digitale vaardigheden (geen mogelijkheid om de lettergrootte te vergroten, geen voorleesfunctie, geen rubriek 'veelgestelde vragen' in het menu, geen telefonische assistentie, geen vertaling van de site in verschillende talen, geen doorverwijzing naar bijvoorbeeld partnersites voor gezondheids promotie). Nieuwe technologieën, zoals aanraakschermen of smartphoneapplicaties om beter de weg te vinden in de instelling, zijn vrijwel afwezig.

Naast de gebruiksvriendelijkheid van de interfaces en de relevantie van de inhoud is er nog het klassieke probleem van de leesbaarheid van de inhoud. Documenten bestemd voor patiënten zijn nog altijd opgesteld in al te complexe bewoordingen. Het gemiddelde leesniveau dat nodig is voor een goed begrip van voorlichtingsbrochures die in de eerstelijnszorg in Montréal worden gebruikt (beoordeeld aan de hand van de SMOG-formule<sup>14</sup>), kwam overeen met 11,5 jaar onderwijs (Smith & Haggerty, 2003). Met andere woorden, het leesniveau van een leerling in het zesde middelbaar. Als we kijken naar

de uit het Nederlands vertaalde patiëntenrichtlijnen die beschikbaar zijn op de website 'Info Santé', dan zien we ook daar dat het leesniveau, geëvalueerd door de Scolarius-formule,<sup>15</sup> doorgaans een diploma secundair onderwijs vereist. Nochtans weten we dat meer dan 14% van de Walen geen diploma of alleen een diploma basisonderwijs heeft, terwijl nog eens 22% slechts een diploma lager secundair onderwijs heeft. Een systematisch onderzoek op basis van 74 studies concludeerde meer in het algemeen dat de meeste bronnen over gezondheid op het internet niet waren aangepast aan het leesniveau van de patiënten (Kim & Xie, 2017).

In ieder geval is het risico van "toevallige discriminatie" (Mann, 1998) groot. Daarmee wordt bedoeld dat elk gezondheidsprogramma dat in één enkele boodschap wordt geformuleerd en in een dominante taal wordt uitgedrukt, a priori discriminerend is als het vooroordeel bestaat dat alle bevolkingsgroepen in gelijke mate worden getroffen. In het licht van dit risico moet een rigoureuze evaluatie van de toegankelijkheid van bronnen zoals 'Gezondheid en Wetenschap' en 'Info Santé' nog worden uitgevoerd. In het algemeen mag het internet niet worden beschouwd als een substituuut voor andere dragers van gezondheidsinformatie, met het risico dat er ongelijkheden in de toegang tot gezondheidsinformatie worden gecreëerd of versterkt (Jacobs, Amuta, & Jeon, 2017).

**Het internet mag niet worden beschouwd als een substituuut voor andere dragers van gezondheidsinformatie.**

### 4.3 Is het aanbod van OCHI aanpasbaar aan patiënten met weinig digitale vaardigheden?

Het feit dat *iedereen* onder bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld bij ziekte of stress) waarschijnlijk moeite heeft met een digitale taak, rechtvaardigt de facto een 'universele verzorgsaanpak', dat wil zeggen een minimale vereenvoudiging van alle OCHI.

Voorlopige studies, gebaseerd op een gevalideerde korte webenquête waarin het effect van een zojuist geraadpleegde webbron wordt geëvalueerd (Bujold, El Sherif, Bush, Johnson-Lafleur, e.a., 2018), tonen aan dat in het geval dat OCHI voldoende wordt vereenvoudigd en aangepast aan gebruikers met weinig digitale vaardigheden, de gerapporteerde positieve resultaten niet verschillen naargelang de sociaaleconomische status van de respondenten (El Sherif & Pluye, 2018).

Professionals zouden, gezien hun centrale positie in de strategieën van patiënten bij het zoeken naar informatie, een faciliterende rol kunnen spelen met betrekking tot OCHI. Ze zouden patiënten kunnen adviseren over betrouwbare en toegankelijke bronnen, maar dat moet wel systematisch gebeuren, want ze schatten de geletterdheid van hun patiënten intuïtief verkeerd in (Easton, Entwistle, & Williams, 2010). Ook zouden ze

open moeten staan voor eventuele gesprekken die daaruit voortvloeien. Tot slot zou het begrip 'proportioneel universalisme' (Marmot, 2010) hier opnieuw zinvol zijn, waarbij een universeel basisaanbod van OCHI aangevuld wordt met extra middelen, evenredig aan de mate van benadeling, om een specifiek publiek te bereiken. Dat moet gebeuren op een manier die is aangepast aan de verscheidenheid aan profielen van patiënten met een laag niveau van digitale geletterdheid.

## 5. Beperkingen van de OCHI-aanpak en mogelijkheden tot verbetering

In deze bijdrage hebben we gepleit voor de vereenvoudiging van gezondheidsinformatie op het internet om digitale uitsluiting tegen te gaan. Bij initiatieven als 'Gezondheid en Wetenschap' en 'Info Santé' gaat het om informatie die door professionals wordt geproduceerd en aan patiënten wordt verstrekt. Patiënten worden gezien als een doelpubliek. Zonder de potentiële legitimiteit en het nut van deze aanpak te willen ontkennen, moeten we toch wijzen op de beperkingen ervan.

In de eerste plaats blijft de aanpak zeer weinig participatief. Momenteel geeft, in het beste geval, een panel van gebruikers via een formulier feedback over het gebruik van interfaces of bronnen. De onderwerpen die aan bod komen in de patiëntenrichtlijnen zijn bovendien vrijwel identiek aan de onderwerpen besproken in de richtlijnen voor professionals en worden amper beïnvloed door patiënten.

Het reorganisatieplan voor de Belgische institutionele Evidence-Based Practice van het Federaal Kenniscentrum vermeldt, weliswaar zonder in detail te treden, dat inspraak van patiëntenverenigingen mogelijk is in de fase waarin de prioriteit van onderwerpen bepaald wordt, bijvoorbeeld in de vorm van een oproep voor bijkomende onderwerpen (Adriaenssens, Eyssen, Mertens, Benahmed, e.a., 2017). Wat de mediamonitoring betreft, weerspiegelen de behandelde onderwerpen de interesses en belangen van de onderzoekswereld, die in de pers voor een breed publiek worden besproken. We weten dat die belangen vaak ver verwijderd zijn van die van de eindgebruikers in het veld (Henrard, 2018). Hoe kunnen we er dus, afgezien van de vorm, voor zorgen dat OCHI tegemoetkomt aan de werkelijke behoeften van de patiënten, met name van die van de meest achtergestelde? Hoewel een participatief model voor de productie van OCHI geen garanties biedt, en ook moeite zou hebben om de meest achtergestelde patiënten te betrekken, zouden partnerschappen gericht op het aantrekken van patiënten als ervaringsdeskundigen, zoals gepromoot door het model van Montréal (Pomey, Flora, Karazivan, Dumez, e.a., 2015), inspirerend kunnen werken en de uitvoering ervan kunnen bevorderen. Wij zijn ook van mening dat naast de kwaliteit van de OCHI een participatief proces op zich waarschijnlijk zal leiden tot wederzijdse versterking (empowerment) van de belanghebbenden.



Meer fundamenteel, en zonder in de valkuil van het relativisme te trappen, kunnen we ons de vraag stellen of deze focus op de 'verstrekking' van gezondheidsinformatie door gezondheidswerkers niet a priori een zekere kennishiërarchie vooronderstelt. We moeten beducht zijn voor de vaak historisch gewortelde dominantie van professionele en/of wetenschappelijke kennis over lekenkennis en/of kennis van wie de ziekte heeft doorgemaakt. Leken- en ervaringskennis wordt namelijk vaak opgedaan voorafgaand aan en in de marge van professionele zorgrelaties. Er bestaan ook andere vormen van kennisproductie en -uitwisseling op het internet, bijvoorbeeld het delen van (ziekte- of zorg)ervaringen door *peers* (Ziebland & Wyke, 2012). Zulke initiatieven zouden moeten worden ondersteund of zelfs gekoppeld aan eerder klassieke projecten rond OCHI. Met betrekking tot projecten die de digitale vaardigheden versterken, nodigen sommige auteurs ons expliciet uit om "vraagtekens te zetten bij hun normatieve interpretaties van digitale empowerment, die in wezen reductionistisch en instrumenteel in hun doelstellingen zijn" (Mariën & Prodnik, 2014, p. 36, eigen vertaling). In het geval van promotoren van OCHI-projecten zou die bewustwording de vorm kunnen aannemen van een brede interdisciplinaire samenwerking (tussen verschillende gezondheidswerkers in de breedste zin van het woord, waaronder bijvoorbeeld psychologen, ethici en sociologen) met als doel het kennisveld te verbreden dat nuttig wordt geacht voor de besluitvorming.

Deze aanpak van het verstrekken van vereenvoudigde generieke informatie zou het probleem van de toegang tot informatie kunnen reduceren tot een eenvoudig probleem van complexiteit die moet worden afgestemd op de vaardigheden van de patiënt. De motivatie om informatie te zoeken, de neiging om sommige informatie te onthouden in plaats van andere en de impact van dezelfde informatie op verschillende patiënten hangen echter ook af van psychologische factoren. Afhankelijk van de ervaringen uit het verleden zullen de opvattingen van patiënten verschillen, bijvoorbeeld van het risico (dichtbij of veraf), van het lichaam (kwetsbaar of sterk), van de wetenschap en de geneeskunde (als drager van oplossingen of niet) of van de overheid (al dan niet betrouwbaar). Die opvattingen zullen invloed hebben op het soort bronnen dat wordt gebruikt, de aandacht die aan bepaalde informatie wordt besteed en de waarde die men eraan hecht (CULTURES & SANTE, 2020). Meer in het bijzonder komt cognitieve bias op meerdere niveaus voor, zoals *confirmation bias*, die inhoudt dat men een neiging heeft om gemakkelijker informatie te zoeken en te onthouden die de bestaande opvattingen bevestigt. Deze fenomenen kunnen leiden tot 'vastgeroeste opvattingen' of zelfs tot een echte 'ontkenning van de wetenschap'. De intensiteit van deze fenomenen hangt niet noodzakelijkerwijs samen met de sociaaleconomische status. Zo heeft men in een studie opgemerkt dat de ideologische polarisatie over de realiteit van de klimaatverandering toeneemt met het kennisniveau op het vlak van wetenschap en energiebeleid (Bolsen, Druckman, & Cook, 2015). De weigering van verschillende groepen om wetenschappelijke consensus te erkennen zou dus niet te verklaren zijn door een gebrek aan kennis, dat OCHI eenvoudigweg zou kunnen opvullen, maar eerder door politieke positionering en/of culturele affiliatie. Deze psychologische aspecten hebben gevolgen op het gebied van 'sociale marketing' waarmee OCHI-uitgevers rekening moeten houden, met name op het gebied van controversiële onderwerpen, zoals vaccinatie.

## 6. Conclusie: kennis is niet genoeg

De wens om de informatie die via het internet wordt verstrekt aan patiënten te vereenvoudigen, wordt ingegeven door diverse en soms vooral pragmatische factoren: effectiviteit, veiligheid, efficiëntie of accreditatie van de zorg. Wij zien het als een kwestie van sociale rechtvaardigheid. Ongelijkheden op het vlak van kennis en taalbeheersing houden duidelijk verschillende vormen van sociale uitsluiting in stand. Dat geldt zowel in zorgrelaties (Joseph-Williams, Edwards, & Elwyn, 2014) als in andere aspecten van de samenleving, zoals blijkt uit de transversale 'klare taal'-beweging.<sup>16</sup>

De productie van kwalitatief hoogstaande OCHI, dat wil zeggen wetenschappelijk betrouwbaar, maar ook toegankelijk en werkbaar, vereist de investering van een voldoende onafhankelijke organisatie, die structureel wordt ondersteund door de overheid en die in staat is om innovatieve partnerschappen met patiënten te ontwikkelen en een brede interprofessionele samenwerking tot stand te brengen. Universiteiten moeten in staat zijn om een leidende rol te spelen in die ontwikkelingen (Boelen, 2011).

Het is zaak om duidelijk te blijven over de werkelijke reikwijdte van interventies rond digitale gezondheidsgeletterdheid. Ijveren voor minder 'onnodige complexiteit' in digitale informatiebronnen in onze gezondheidszorgsystemen is op zich lovenswaardig, en hopelijk brengt dat ook een positieve spiraal op gang. Maar digitale uitsluiting is ook het resultaat van sociaaleconomische beperkingen die vaak zeer duidelijk worden gevoeld door de mensen die erdoor worden getroffen. Alleen de individuele toegang tot informatie bevorderen is onvoldoende en voedt zelfs nog de huidige trend naar de hyperverantwoordelijkheid van individuen. De veelvuldige barrières voor het oordeelkundig gebruik van digitale middelen zullen niet allemaal verdwijnen als de informatie maar helder genoeg is. Gezondheidsbevordering kan namelijk niet worden gereduceerd tot gezondheidsgeletterdheid (Henrard & Prévost, 2016; Paasche-Orlow, Schillinger, Weiss, Bickmore, e.a., 2018). Pas als we beseffen dat we niet allemaal gelijk zijn als het gaat om informatie, kan de politiek-academische rage rond het begrip 'gezondheidsgeletterdheid' alsnog een strategische hefboom blijken om onder professionals het probleem van de sociale ongelijkheid in de gezondheidszorg op de voorgrond te plaatsen.

## Noten

1. In overeenstemming met de strategie van de Canadian Institutes of Health Research Strategy for Patient Oriented Research (SPOR) definiëren we 'patiënten' als een overkoepelende term die alle personen met persoonlijke ervaring met een gezondheidskwestie of -probleem omvat, alsook hun verzorgers, inclusief familie en vrienden.
2. Zie <https://www.gezondheidsnawetenschap.be/>
3. Zie <https://www.cebam.be/>
4. Zie <http://www.mongeneraliste.be/>
5. Zie <https://thuisarts.nl/>
6. Zie <https://myhealth.belgium.be/#/>

7. Zie <https://www.infosante.be/>
8. Zie <https://www.accessibility-developer-guide.com/> en <https://health.gov/healthliteracyonline/>
9. Zie <https://www.cultures-sante.be/nos-outils/fiches-lisa/item/475-comment-rediger-un-suppport-d-information-pour-la-sante-lisible-et-comprehensible.html>
10. Zie <https://www.pharos.nl/over-pharos/programmas-pharos/ehealth4all/>
11. Zie <https://piaac.ugent.be/resultaten/vlaanderen.html>
12. De PIAAC-studie spreekt eigenlijk over 'probleemoplossen in technologierijke omgevingen', gedefinieerd als: "de vaardigheid om digitale technologie, communicatiemiddelen en netwerken te gebruiken om informatie te verzamelen en te evalueren, zodat men met anderen kan communiceren en praktische taken kan uitvoeren". De focus ligt ook op "de mate waarin volwassenen problemen uit persoonlijke, professionele en maatschappelijke contexten kunnen oplossen door de gepaste doelen en plannen voorop te stellen en door de noodzakelijke informatie te vinden en te gebruiken door middel van computers of computernetwerken" (Universiteit Gent, vakgroep onderwijskunde, s.d., p. 8).
13. Zie <https://www.digitalwallonia.be/fr>
14. Zie <https://www.readabilityformulas.com/smog-readability-formula.php>
15. Zie <https://www.scolarius.com/>
16. Zie in dit verband dit vurige betoog, waar zelfs de term 'informatieapartheid' wordt gebruikt: [https://www.ted.com/talks/sandra\\_fisher\\_martins\\_the\\_right\\_to\\_understand](https://www.ted.com/talks/sandra_fisher_martins_the_right_to_understand)

## Bibliografie

- Adriaenssens, J., Eyssen, M., Mertens, R., Benahmed, N., Paulus, D., Ameye, F., Bossens, M., Cauwenberg, C., e.a. (2017). Synthese. Naar een geïntegreerd evidence-based practice plan in België. Deel 1: bestuursplan, KCE REPORT 291As. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg. Geraadpleegd via [https://kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/KCE\\_291As\\_EBP-plan\\_Belgie\\_Bestuursplan\\_Synthese\\_2.pdf](https://kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/KCE_291As_EBP-plan_Belgie_Bestuursplan_Synthese_2.pdf)
- Bachmann, A. (2019). Compétences en matière de cybersanté. Aperçu de la littérature récente. Geraadpleegd via [https://www.e-health-suisse.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/2019/F/190520\\_eHealth\\_Literacy\\_Endbericht\\_def\\_f\\_.pdf](https://www.e-health-suisse.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/2019/F/190520_eHealth_Literacy_Endbericht_def_f_.pdf)
- Bell, C., Derenne, B., Frattarola, M., Henneman, J., Lambeets, K., Reuchamps, M., Van den Broeck, L., & Van Reybrouck, D. (2012). G1000, rapport final. L'innovation démocratique mise en pratique, Fondation pour les générations futures. Geraadpleegd via <https://www.fondationfuturegenerations.org/fr/portal/publication/g1000-le-rapport-final>
- Boelen, C. (2011). Consensus mondial sur la responsabilité sociale des facultés de médecine – summary. *Santé Publique*, 23(3), 247-50.
- Bolsen, T., Druckman, J.N., & Cook, F.L. (2015). Citizens', scientists', and policy advisors' beliefs about global warming. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 658(1), 271-295.
- Bujold, M., El Sherif, R., Bush, P.L., Johnson-Lafleur, J., Doray, G., & Pluye, P. (2018). EcoICHial content validation of the Information Assessment Method for Parents (IAM-Parent): A mixed methods study. *Evaluation and Program Planning*, 66, 79-88.
- Cincinnati, S. & De Meyer, I. (2013). Vaardig genoeg voor de 21<sup>ste</sup> eeuw? De eerste Vlaamse resultaten bij PIAAC. Vakgroep Onderwijskunde, Universiteit Gent. Geraadpleegd via <https://piaac.ugent.be/uploads/assets/65/1381236408405-Vaardig%20genoen%20voor%20de%2021ste%20eeuw.pdf>
- CULTURES & SANTE (2020). La littératie en santé des populations à l'épreuve de la Covid-19 : Le défi de l'évaluation de l'information, *Education Santé*, 367, juin 2020. Geraadpleegd via <http://educationsante.be/article/la-litteratie-en-sante-des-populations-a-lepreuve-de-la-covid-19-le-defi-de-levaluation-de-linformation/>

- Delacharlerie, A. & Raimond, H. (2019). Baromètre citoyens 2019: Equipements, usages et compétences numériques des citoyens wallons, Jambes: Agence du numérique. Geraadpleegd via <https://content.digitalwallonia.be/post/20191015165530/2019-Barom%C3%A8tre-Citoyens-Brochure.pdf>
- Diviani, N., van den Putte, B., Giani, S., & van Weert, J. (2015). Low health literacy and evaluation of online health information: A systematic review of the literature. *Journal of Medical Internet Research*, 17(5), e112.
- Easton, P., Entwistle, V.A., & Williams, B. (2010). Health in the “hidden population” of people with low literacy. A systematic review of the literature. *BMC Public Health*, 10, 459.
- Edwards, M., Davies, M., & Edwards, A. (2009). What are the external influences on information exchange and shared decision-making in healthcare consultations: A meta-synthesis of the literature. *Patient Education and Counseling*, 75(1), 37-52.
- El Sherif, R. & Pluye, P. (2018). Is online consumer health information only beneficial for the wealthy and the educated? A commentary. *Education for Information*, 35, 1-5.
- Henrard, G. (2018). Démarche EBM : Modifier l'éclairage scientifique en impliquant les acteurs de terrain dans la recherche. *Minerva: Tijdschrift Voor Evidence Based Medicine*, septembre 2018. Geraadpleegd via <http://www.minerva-ebm.be/FR/Article/2169>
- Henrard, G. & Prévost, M. (2016). La « littératie en santé », avatar creux ou concept dynamisant ? *Santé conjugulée*, décembre 2016. Geraadpleegd via <http://www.maisonmedicale.org/La-litteratie-en-sante-avatar-creux-ou-concept-dynamisant.html>
- Henrard, G., Vanmeerbeek, M., Buret, L., & Rademakers, J. (2019). Dealing with health literacy at the organisational level, French translation and adaptation of the Vienna health literate organisation self-assessment tool. *BMC Health Services Research*, 19(1), 146.
- Institut Solidaris (2017). L'information santé en Belgique francophone. Etat des lieux, attentes de la population et impact d'internet. Geraadpleegd via <https://www.institut-solidaris.be/wp-content/uploads/2017/11/Rapport-final-Enquete-InformationSante.pdf>
- International Working Group Health Promoting Hospitals and Health Literate Health Care Organizations (Working Group HPH & HLO) (2019). International self-assessment tool organizational health literacy (responsiveness) for Hospitals -SAT-OHL-Hos-v1.0-EN-international. Vienna: WHO Collaborating Centre for Health Promotion in Hospitals and Health Care (CC-HPH).
- Jacobs, W., Amuta, A.O., & Jeon, K.C. (2017). Health information seeking in the digital age: An analysis of health information seeking behavior among US adults. *Cogent Social Sciences*, 3(1), 1302785.
- Joseph-Williams, N., Edwards, A., & Elwyn, G. (2014). Power imbalance prevents shared decision making. *BMJ*, 348, g3178.
- Kim, H. & Xie, B. (2017). Health literacy in the eHealth era: A systematic review of the literature. *Patient Education and Counseling*, 100(6), 1073-82.
- Levin-Zamir, D. & Bertschi, I. (2018). Media health literacy, eHealth literacy, and the role of the social environment in context. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(8), 1643.
- Mann, J. (1998). Santé publique: Ethique et droits de la personne. *Santé publique*, 10(3), 239-250.
- Mariën, I. & Prodnik, J.A. (2014). Digital inclusion and user (dis)empowerment: A critical perspective. *Info*, 16(6), 35-47.
- Marmot, M. (2010). The Marmot review final report: Fair society, healthy lives. The Marmot Review. Geraadpleegd via [https://www.who.int/pmnch/topics/economics/20100222\\_marmotreport/en/](https://www.who.int/pmnch/topics/economics/20100222_marmotreport/en/)
- Norgaard, O., Furstrand, D., Klokke, L., Karnoe, A., Batterham, R., Kayser, L., & Osborne, R.H. (2015). The e-health literacy framework: A conceptual framework for characterizing e-health users and their interaction with e-health systems. *Knowledge Management and E-Learning*, 7(4), 522-540.
- Norman, C.D. & Skinner, H.A. (2006). eHealth Literacy: Essential skills for consumer health in a networked world. *Journal of Medical Internet Research*, 8(2), e9.

- OECD (2016). *Skills matter: Further results from the survey of adult skills*. OECD Skills Studies. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019). *OECD skills strategy Flanders: Assessment and recommendations*. OECD Skills Studies. Paris: OECD Publishing.
- Office fédéral de la statistique (2018). Compétences numériques, vie privée et formation en ligne: La Suisse en comparaison internationale – Enquête sur l'utilisation d'internet 2017. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique. Geraadpleegd via <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/publications.assetdetail.5306734.html>
- Paasche-Orlow, M.K., Schillinger, D., Weiss, B.D., Bickmore, T., Cabral, H., Chang, P., Bailey, S.C., Dewalt, D.A., e.a. (2018). Health literacy and power. *Health Literacy Research and Practice*, 2(3), e132-33.
- Pluye, P., El Sherif, R., Granikov, V., Hong, Q.N., Vedel, I., Galvao, M.C.B., Frati, F.E., Desroches, S., e.a. (2019). Health outcomes of online consumer health information: A systematic mixed studies review with framework synthesis. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 70, 643-659.
- Pomey, M-P., Flora, L., Karazivan, P., Dumez, V., Lebel, P., Vanier, M-C., Débarges, B., Clavel, N., & Jouet, E. (2015). Le « Montreal model » : Enjeux du partenariat relationnel entre patients et professionnels de la santé. *Santé Publique*, S1 (HS), 41-50.
- Rondia, K., Adriaenssens, J., Van Den Broucke, S., & Kohn, L. (2019). *Health literacy: What lessons can be learned from the experiences of other countries?* Health Services Research (HSR), Brussels: Belgian Health Care Knowledge Centre (KCE).
- Smith, J.L. & Haggerty, J. (2003). Literacy in primary care populations: Is it a problem? *Canadian Journal of Public Health/Revue Canadienne De Sante Publique*, 94(6), 408-12.
- Sørensen, K., Van den Broucke, S., Fullam, J., Doyle, G., Pelikan, J., Slonska, Z., Brand, H. & HLS-EU (2012). Health literacy and public health: A systematic review and integration of definitions and models. *BMC Public Health*, 12, 80.
- WHO (World Health Organization) (2020). Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report 86. Geraadpleegd via [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200415-sitrep-86-covid-19.pdf?sfvrsn=c615ea20\\_6](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200415-sitrep-86-covid-19.pdf?sfvrsn=c615ea20_6)
- Yavchitz, A., Boutron, I., Bafeta, A., Marroun, I., Charles, P., Mantz, J., & Ravaud, P. (2012) Misrepresentation of randomized controlled trials in press releases and news coverage: A cohort study. *PLoS Med* 9(9), e1001308.
- Ziebland, S. & Wyke, S. (2012). Health and illness in a connected world: How might sharing experiences on the internet affect people's health? *The Milbank Quarterly*, 90(2), 219-49.



# Vergroot het elektronisch voorschrijven van geneesmiddelen de gezondheidskloof in de samenleving?

Impact van het papierloze geneesmiddelenvoorschrift in België

Dennis Cremer, Betisem Elmensouri, Hans De Loof en Guido De Meyer

## 1. Inleiding

Door de vergrijzende bevolking, de beperktheid van medische hulpmiddelen en de al maar verbeterde behandelingstechnieken zullen de kosten van de gezondheidszorg blijven stijgen. De digitalisering van de gezondheidszorg kan een belangrijke bijdrage leveren om dat tegen te gaan. Die digitalisering verloopt in België via de implementatie van e-healthdiensten met de bedoeling de kwaliteit en efficiëntie van het zorgsysteem te verbeteren.

Patiëntgeoriënteerde e-healthdiensten hebben daarnaast als doel veilige en betrouwbare technologieën in te voeren, zodat patiënten toegang krijgen tot zowel algemene informatie als informatie over hun eigen gezondheid en behandeling (Aanestad, Grisot, Hanseth, & Vassilakopoulou, 2017; Goundrey-Smith, 2008). Patiënten kunnen op die manier een actievere rol spelen in het beheer van hun gezondheid. Dat 'empoweren' is een belangrijk doel van de volksgezondheid in de 21<sup>e</sup> eeuw en is een onderdeel van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties. De gezondheidsgegevens van burgers actief beheren is echter zeer complex en is grotendeels afhankelijk van de beschikbaarheid, toegankelijkheid en betrouwbaarheid van die gegevens (United Nations Economic and Social Council, 2019).

De digitalisering van de gezondheidszorg brengt unieke nieuwe voordelen met zich mee en kan leiden tot een verbetering van de kwaliteit, veiligheid en efficiëntie van de gezondheidszorg. Toch kleven er ook nadelen aan de digitalisering en moeten er knelpunten en nieuwe risico's in overweging genomen worden voor dit op grote schaal geïmplementeerd kan worden. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat e-health bestaande sociale ongelijkheden kan vergroten (Kontos, Blake, Chou, & Prestin, 2014; McAuley, 2014).

Een van de belangrijke hoekstenen van e-health is het elektronisch voorschrift. Sinds oudsher gebruiken artsen een papieren voorschrift om te communiceren met apothekers over beslissingen die voor een individuele patiënt genomen zijn inzake farmacotherapie (Kickbusch, 2001). Daarbij fungeert het artsenvoorschrift als een bevestigende informatiebron voor patiënten over het medicatiegebruik (Astrand, Montelius, Petersson, & Ekedahl, 2009). In België is dit proces in 2007 gestart en wil men in 2021 overstappen op een volledig papierloos voorschrijfsysteem.

## **E-health kan bestaande sociale ongelijkheden vergroten.**

Eind 2019 werd aan het departement Farmaceutische Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen een kwantitatief observationeel onderzoek uitgevoerd om te achterhalen of patiënten klaar zijn voor deze verdere digitalisering van het artsenvoorschrift in België. In deze bijdrage wordt aan de hand van dat onderzoek geprobeerd om een antwoord te geven op de vraag of deze digitalisering de gezondheidskloof in de samenleving kan vergroten. Voor we daar een antwoord op kunnen geven, maken we met behulp van een casus de problematiek omtrent de e-healthgeletterdheid, gezondheidsongelijkheid en het elektronisch voorschrijven inzichtelijk. Vervolgens geven we een overzicht van de beschikbare e-healthdiensten in België, waarbij de nadruk wordt gelegd op het elektronisch voorschrijfsysteem. We lichten ook de term 'e-healthgeletterdheid' in functie van de gezondheidsongelijkheid nader toe.

## **2. Het elektronisch voorschrift in de praktijk: een casus**

Een vrouwelijke patiënt van 79 jaar heeft op een vrijdag, tijdens de COVID-19-pandemie, een voorschrift Valium (een slaapmiddel) nodig. Ze probeert zoveel mogelijk menselijk contact te mijden omdat ze een hoog risico heeft voor COVID-19. Gelukkig kan ze bij de huisarts telefonisch een voorschrift aanvragen. Vanwege de nieuwe regelgeving wordt elk voorschrift digitaal aangemaakt en verstuurd. De arts vraagt niet of de patiënt een 'bewijs van elektronisch voorschrift' wenst en vergeet het barcodenummer van het digitale voorschrift door te geven.

Haar zoon wil het medicijn voor haar ophalen, maar heeft daarvoor wel een uitgeprint 'bewijs van elektronisch voorschrift' nodig. Haar zoon weet dat de apotheker de digitale 'Recip-e ID (RID)'-barcode van het voorschrift kan gebruiken om het geneesmiddel alsnog mee te geven. Die barcode is via het gezondheidsportaal 'Mijngezondheid.be' te raadplegen. De patiënt heeft geen toegang tot internet waardoor ze helaas geen toegang heeft tot dat portaal. De zoon zou eventueel voor de patiënt kunnen inloggen, maar hij heeft het identiteitsbewijs van de patiënt niet bij de hand.



De zoon probeert nog contact op te nemen met de huisarts, maar helaas is de arts niet meer telefonisch bereikbaar. Hij komt in de apotheek zonder 'bewijs van elektronisch voorschrift'. Hij geeft aan dat zijn moeder de medicatie echt nodig heeft en vraagt of hij eventueel achteraf het voorschrift mag komen afgeven. De apotheker wil graag helpen en twijfelt om de medicatie zonder voorschrift mee te geven. Omdat Valium een middel is dat misbruikt kan worden bij verslaving, besluit hij om het toch niet te doen. De zoon krijgt de medicatie niet mee en de patiënt zal tot maandag moeten wachten om de arts opnieuw te contacteren.

Deze casus geeft duidelijk weer dat zonder een 'bewijs van elektronisch voorschrift' de communicatie omtrent het afhalen van een geneesmiddel in praktijk lastig kan zijn, zeker wanneer de patiënt geen toegang heeft tot het gezondheidsportaal Mijngezondheid.be.

## **3. E-health en het elektronisch voorschrijfsysteem in België**

### **3.1 Achtergrond e-health**

De Europese Unie heeft in het verleden plannen voorgesteld om grensoverschrijdende medische zorg te creëren via een geïntegreerd zorgsysteem (European Commission, 2012). Het is de bedoeling om met 2020 als tijdshorizon e-health grootschalig over heel Europa te implementeren. Mede daarom introduceerde de Belgische overheid het e-healthplatform, dat basisdiensten aanbiedt aan de verscheidene partijen binnen de gezondheidszorg (Aanestad, e.a., 2017; Goundrey-Smith, 2008; European Commission, 2012, 2018; Kierkegaard, 2013).

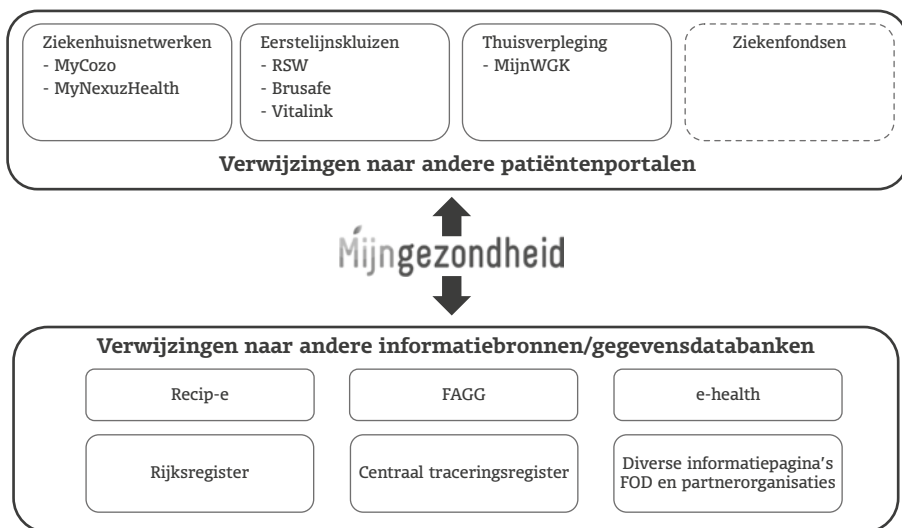
De Europese Commissie definieert e-health als een combinatie van het gebruik van informatie- en communicatietechnologie in gezondheidsproducten, -services en -processen. E-health omvat de interactie tussen patiënten en gezondheidswerkers in de zorgsector, de transmissie van data tussen verschillende instituties en de communicatie tussen patiënten en/of medische professionals (European Commission, 2012). E-health gaat niet uitsluitend over het creëren van tools om bepaalde problemen aan te pakken. Het moet gezien worden binnen een bredere context en als onderdeel van een lang proces van digitalisering (Aanestad, e.a., 2017; Goundrey-Smith, 2008).

### **3.2 E-health in België**

Het e-healthsysteem in België omvat verschillende patiëntenportalen waarop medische informatie bewaard wordt. Elk portaal biedt toegang tot specifieke achterliggende medische informatie. Figuur 1 geeft een overzicht van de bestaande patiëntenportalen met gezondheidsinformatie in Vlaanderen (Goesaert & Geudens, 2019; FOD Volksgezondheid, 2020).

Via het gezondheidsportaal Mijngesondheid.be kunnen patiënten toegang krijgen tot een deel van deze medische informatie. Het gezondheidsportaal Mijngesondheid.be bevat zelf geen informatie, maar verwijst door naar de verschillende patiëntenportalen, informatiebronnen en gegevensdatabanken (Goesaert & Geudens, 2019; FOD Volksgezondheid, 2020).

**Figuur 1.** Een overzicht van de patiëntenportalen, informatiebronnen en gegevensdatabanken waarnaar het patiëntenportaal Mijngesondheid.be doorverwijst.



**Noot:** De stippellijn geeft aan dat de link met de informatiebron nog niet gelegd is.

**Bron:** Goesaert & Geudens, 2019; FOD Volksgezondheid, 2020.

Het platform kan online geraadpleegd worden.<sup>1</sup> De patiënt moet inloggen met zijn digitale identiteit (zoals via een eID-kaartlezer of de app 'Itsme'). Daardoor wordt gewaarborgd dat de identiteit van de gebruiker gecontroleerd en geverifieerd wordt, zodat uitsluitend de rechtmatige eigenaar toegang heeft tot de opgevraagde medische gegevens. Figuur 2 geeft een overzicht van de informatie die beschikbaar is op het gezondheidsportaal Mijngesondheid.be (FOD Volksgezondheid, 2020).

Met behulp van de module 'Gezondheidsgegevens' kan de patiënt de openstaande elektronische voorschriften raadplegen die de voorschrijver heeft aangemaakt. Het is mogelijk om de samenvatting van het medisch dossier (Sumehr) en het medicatieschema dat opgesteld is door de arts of apotheker te bekijken via 'MyHealthViewer'. Via de module 'Toegangsbeheer' is het mogelijk om therapeutische relaties met zorgverleners te visualiseren, te melden of in te trekken (Goesaert & Geudens, 2019; FOD Volksgezondheid, 2020).

**Figuur 2.** Een overzicht van de informatie die beschikbaar is via het gezondheidsportaal Mijngesondheid.be.



**Noot:** De stippellijn geeft aan dat de link met de informatiebron nog niet gelegd is.

**Bron:** Goesaert & Geudens, 2019; FOD Volksgezondheid, 2020.

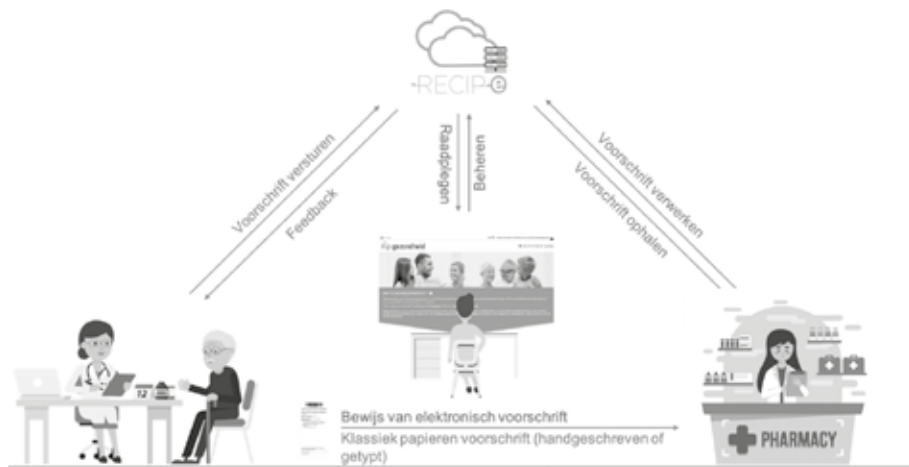
### 3.3 Het elektronisch voorschriftsysteem in België

Het implementeren van een elektronisch voorschriftsysteem, als onderdeel van e-health, kan een belangrijk middel zijn om de zorgkwaliteit en de patiëntveiligheid te vergroten. Met een dergelijk systeem kunnen voorschriften die meestal handgeschreven of uitgeprint worden op papier volledig elektronisch worden opgesteld (European Commission, 2012).

De Belgische overheid heeft de implementatie van dit systeem uitbesteed aan de vzw Recip-e, waarin verenigingen van gezondheidszorgbeoefenaars vertegenwoordigd zijn. Opmerkelijk is dat in België patiëntenorganisaties niet rechtstreeks betrokken zijn bij de invoering van het elektronisch voorschrift (Recip-e VZW-ASBL, 2019a).

Figuur 3 toont de huidige werking van het elektronisch voorschrijfsysteem in België. Artsen, vroedvrouwen en tandartsen kunnen elektronische voorschriften opstellen, die via de server van Recip-e op een beveiligde manier terechtkomen bij andere zorgverleners, op dit ogenblik bedoeld voor apothekers, kinesitherapeuten en verpleegkundigen. Op die server worden de voorschriften van de patiënt bewaard. Een voorschrift naar de Recip-e-server versturen en een voorschrift ophalen gebeurt aan de hand van het softwarepakket van de voorschrijver of zorgverlener op een versleutelde manier. De patiënt kan door middel van het gezondheidsportaal Mijngesondheid.be de voor hem of haar voorgeschreven elektronische voorschriften online raadplegen en beheren (FOD Volksgezondheid, 2020; Recip-e VZW-ASBL, 2019a).

**Figuur 3.** Een overzicht van het elektronisch voorschrijfsysteem in België.



**Noot:** Op dit ogenblik kan de voorschrijver geneesmiddelen zowel via het elektronisch voorschrift als via het klassieke papieren voorschrift voorschrijven. De patiënt ontvangt een 'bewijs van elektronisch voorschrift' als er een elektronisch voorschrift werd opgesteld. Zowel het klassieke papieren voorschrift als het 'bewijs van elektronisch voorschrift' kunnen ingeleverd worden bij de apotheker.

**Bron:** Recip-e VZW-ASBL, 2019a, 2019b (figuur gecreëerd aan de hand van macrovector / Freepik).

Momenteel bevindt België zich in een tussenfase, tussen het traditionele papieren voorschrift en het papierloze voorschrift. Daardoor moet de voorschrijver bij het opstellen van een elektronisch voorschrift ook een 'bewijs van elektronisch voorschrift' printen en meegeven aan de patiënt (Recip-e VZW-ASBL, 2019b; APB, 2018). Het 'bewijs van elektronisch voorschrift' is identiek aan het klassieke papieren voorschrift, met als enige verschil dat er een Recip-e ID (RID)-code op vermeld staat. Die RID-code, in de vorm

van een barcode, heeft de apotheker nodig om toegang te krijgen tot het elektronisch voorschrift dat op de Recip-e-server staat.

Volgens het aangekondigde tijdschema wordt in 2021 het 'bewijs van elektronisch voorschrift' niet meer standaard meegegeven aan de patiënt, maar enkel als de patiënt daar specifiek om vraagt. Het geneesmiddel kan dan in de apotheek afgehaald worden met behulp van het identificatienummer van de Belgische sociale zekerheid (INSZ) of door middel van de RID-barcode. De RID-barcode zal dan verkregen moeten worden via de voorschrijver of door in te loggen op het gezondheidsportaal Mijngesondheid.be (FOD Volksgezondheid, 2020; Recip-e VZW-ASBL, 2019b, 2019c, 2019d; APB, 2018).

Ook wordt het voor de patiënt mogelijk om via het gezondheidsplatform Mijngesondheid.be een mandaat te verlenen aan een familielid, kennis of zorgverlener zodat die namens de patiënt het geneesmiddel kan afhalen bij de apotheker (Recip-e VZW-ASBL, 2019b, 2019c; APB, 2018).

### 3.4 Voor- en nadelen van het elektronisch voorschrift

Elektronische voorschrijfsystemen, vooral degene die meer geavanceerde functies bevatten, kunnen bijdragen aan een vermindering van het aantal medicatiefouten (Kauppinen, Ahonen, & Timonen, 2017; Kuo, Phillips, Graham, & Hickner, 2008; Odukoya & Chui, 2012; Warholak, Murcko, McKee, & Urbine, 2011; Webster & Spiro, 2010; Bell, Cretin, Marken, & Landman, 2004; Bell, Marken, Meili, Wang, e.a., 2004). Dat zijn fouten die zich kunnen voordoen ergens in de keten van voorschrijven, uitgifte en administratie van geneesmiddelen (Bell, e.a., 2004; Kohn, Corrigan, & Donaldson, 2000). Een groot voordeel van een gestandaardiseerd elektronisch voorschrift boven een handgeschreven papieren voorschrift is de eliminatie van de onleesbaarheid van het handschrift, interpretatiefouten en het ontbreken van essentiële informatie op het voorschrift (Astrand e.a., 2009; Odukoya & Chui, 2012; Hammar, Nyström, Petersson, Rydberg, e.a., 2010; Lapane, Waring, Dubé, & Schneider, 2011).

Maar, elektronische voorschriften kunnen aanleiding geven tot het ontstaan van nieuwe soorten medicatiefouten (Kauppinen, Ahonen, & Timonen, 2017; Odukoya & Chui, 2012; Warholak, e.a., 2011; Lapane, e.a., 2011; Koppel, Metlay, Cohen, Abaluck, e.a., 2005; Smith, Dang, & Lee, 2009). Een zwak systeemdesign kan fouten faciliteren door gebruik te maken van slecht uitgevoerde menu-elementen of schermindeling (Lapane, e.a., 2011; Smith, e.a., 2009; Hincapie, Warholak, Altyar, Snead, e.a., 2014; Nanji, Rothschild, Salzberg, Keohane, e.a., 2011; Odukoya, Stone, & Chui 2014). Een nieuw type fout kan ontstaan wanneer apothekers bepaalde informatie van het voorschrift moeten onthouden tijdens het wisselen tussen verschillende schermen gedurende de verwerking van een elektronisch voorschrift (Odukoya & Chui, 2013). Medicatiefouten ontstaan onder andere door ontbrekende of onduidelijke tot tegenstrijdige informatie op het elektronisch voorschrift; ook typfouten en communicatiefouten dragen daaraan bij (Smith, e.a., 2009; Hincapie, e.a., 2014; Chen, Neil, Avery, Dewey, e.a., 2005; Jani,

Ghaleb, Marks, Cope, e.a., 2008). De accuraatheid van het voorschrift is voornamelijk afhankelijk van informatie die de voorschrijver vermeldt (Odukoya & Chui, 2013). Er kunnen onder andere fouten gemaakt worden bij het aanklikken van het soort geneesmiddel, de voorgeschreven kwantiteit en de dosering (Hincapie, e.a., 2014; Odukoya, e.a., 2014; Chen, e.a., 2005; Jani, e.a., 2008; Rupp & Warholak, 2008). Een verkeerd ingegeven dosering kan bijvoorbeeld voorkomen doordat het softwareprogramma automatisch informatie aanvult tijdens het opstellen van een elektronisch voorschrift (Chen, e.a., 2005). Gevaarlijke interacties, contra-indicaties of het voorschrijven van een geneesmiddel waarvoor de patiënt allergisch is, zijn ook gerapporteerd (Chen, e.a., 2005). Bij een minder flexibel softwarepakket wordt gebruik gemaakt van open tekstvelden, waardoor tegenstrijdigheden kunnen ontstaan op het voorschrift (Smith, e.a., 2009).

Aangezien de meeste fouten op het voorschrift gemaakt worden gedurende het voorschrijven, kan het inbouwen van hulpmiddelen die de arts ondersteunen bij het nemen van therapeutische beslissingen een krachtige tool zijn (Aanestad, e.a., 2017; Goundrey-Smith, 2008; Agrawal, 2009; Bates & Gawande, 2003). Als het elektronisch voorschrijfsysteem onderdeel is van het persoonlijk gezondheidsdossier, kan de patiëntveiligheid vergroot worden door bijvoorbeeld controles uit te voeren op medicatie-interacties en allergieën. Ook kan de dosering vastgesteld worden op basis van het klinisch beeld van de patiënt, zoals bijvoorbeeld het gewicht of bij een verminderde nierfunctie (Kauppinen, Ahonen, & Timonen, 2017; Agrawal, 2009; Bates & Gawande, 2003). Wanneer een dergelijke tool overactief is, kunnen er te vaak alarmsignalen afgegeven worden aan zorgverstrekkers. Als de meeste signalen irrelevant blijken, kan dat leiden tot 'alarmmoedigheid' (Abramson, Patel, Malhotra, Pfoh, e.a., 2012; Hussain, Reynolds, & Zheng, 2019; Murphy, Fahey & Smith, 2014). Daardoor is het mogelijk dat naast de irrelevante ook belangrijke meldingen worden genegeerd, waardoor de patiëntveiligheid in het gedrang komt.

Een bijkomend voordeel bij het gebruik van een elektronisch voorschrijfsysteem is dat dit kan bijhouden welke voorschriften werden opgesteld. Een dergelijke medicatielijst kan meer overzicht creëren en leiden tot minder fouten (Webster & Spiro, 2010; Smith, e.a., 2009; Kauppinen, Ahonen, Mäntyselkä, & Timonen, 2017). Dat voordeel kan echter niet behaald worden als de medicatielijst niet up-to-date wordt gehouden door de verschillende voorschrijvende artsen. Aangeraden wordt om een dergelijke lijst niet te gebruiken als uitputtende lijst, maar als gespreksonderwerp gedurende de consultaties (Smith, e.a., 2009; Kauppinen, Ahonen, Mäntyselkä, e.a., 2017). Het controleren van zo'n medicatiehistoriek kan ook dienen als een controlemechanisme voor apothekers. Bij een elektronisch voorschrift zal het lastig worden voor apothekers om medicatiefouten op te merken als deze privacygevoelige informatie werd afgeschermd door de patiënt. Daardoor worden medicatiefouten mogelijk niet tijdig opgespoord (Smith, e.a., 2009).

Voor patiënten is een bijkomend voordeel dat elektronische voorschriften nauwelijks verloren kunnen gaan, gemakkelijk toegankelijk zijn en dat de wachttijden bij de apo-

theek beperkt worden (Webster & Spiro, 2010; Schleiden, Odukoya, & Chui, 2015). Een papieren voorschrift kan daarentegen als herinnering dienen om de geneesmiddelen af te halen bij een apotheek (Ekedahl, Oskarsson, Sundberg, Gustafsson, e.a., 2008; Kinnaird, Cox, & Wilson, 2003).

## 4. E-healthgeletterdheid en gezondheidsongelijkheid

Het eerder genoemde e-health Actieplan van de Europese Commissie stelt dat het implementeren van e-healthdiensten niet enkel de gezondheidszorg persoonlijker, effectiever en efficiënter maakt, maar ook socio-economische inclusie en gelijkheid zal faciliteren (European Commission, 2012).

Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie wordt gezondheidsongelijkheid gedefinieerd als “voorkombare ongelijkheden in de gezondheid binnen en tussen sociale groepen”. De Europese Commissie heeft verschillende documenten vrijgegeven waar die ongelijkheden werden vastgesteld, waaronder het rapport ‘Solidarity in Health’. Dat rapport haalt verscheidene factoren aan die aanleiding kunnen geven tot gezondheidsongelijkheid, waaronder de leefomstandigheden, het opleidingsniveau, het inkomen en de beroepsklasse van het individu. Binnen de Europese Unie heerst een sociale gradiënt in de gezondheidstoestand, waarbij is aangetoond dat personen die minder verdienen, lager geschoold zijn of tot een lagere beroepsklasse behoren, een hogere incidentie vertonen van gezondheidsgerelateerde klachten en op jongere leeftijd sterven. Vooral kwetsbare en sociaal uitgesloten groepen, zoals etnische minderheden en daklozen, blijken gemiddeld over een slechtere gezondheidstoestand te beschikken. De aanwezigheid van armoede bovenop andere ongelijkheden verhoogt het gezondheidsrisico verder (European Economic and Social Committee, 2011; WHO, 2020; Latulippe, Hamel, & Giroux, 2017).

E-healthtoepassingen kunnen een grote positieve impact hebben op de kwaliteit van de gezondheidszorg, mits deze op een interactieve en toegankelijk manier worden gepresenteerd (Kreps & Neuhauser, 2010). Deze toepassingen zouden een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verkleinen van de gezondheidsongelijkheid binnen onze samenleving. Ze zouden ervoor kunnen zorgdragen dat kwetsbare en uitgesloten populaties, zoals personen die in rurale gebieden leven, toegang hebben tot een betere zorg en toegang hebben tot gepersonaliseerde gezondheidsinformatie (Latulippe, e.a., 2017). Toch duidt de literatuur aan dat het in de praktijk niet zo eenvoudig blijkt te zijn.

De toegang tot het internet speelt uiteraard een belangrijke rol. Die kan beperkt zijn door armoede en andere sociale ongelijkheden (Kontos, e.a., 2014, zie ook de inleiding van dit Jaarboek). De Europese Commissie voerde een grootschalig onderzoek uit waarbij 26.566 respondenten uit 28 lidstaten werden bevraagd naar hun internetgebruik in het kader van hun gezondheid. 20% van de ondervraagden gebruikte het internet hele-

maal niet, waaronder relatief meer ouderen, personen met een laag opleidingsniveau en werklozen. In België ging het om 18% van de ondervraagden, waarbij de helft van hen zelfs geen toegang tot het internet bleek te hebben. Ongeveer 40% van de ondervraagden gebruikte het internet niet in de context van de gezondheid. Ook hier speelden de leeftijd, het opleidingsniveau en de arbeidsstatus een rol. Opmerkelijk was dat 60% van de mensen met een slechte gezondheidstoestand aanduidde geen gebruik te maken van het internet om gezondheidsgerelateerde informatie op te zoeken. In België duidde 44% van de respondenten aan nooit gezondheidsgerelateerde informatie op te zoeken, 23% deed dat zelden (European Commission, 2014).

Behalve de toegang tot het internet blijkt ook het gebruik van e-healthdiensten niet altijd even gemakkelijk te zijn. Veel mensen hebben onvoldoende kennis om het internet adequaat te gebruiken en kunnen de gezondheidsinformatie die ze krijgen onvoldoende beoordelen en begrijpen (Latulippe, e.a., 2017; Sørensen, Van den Broucke, Fullam, Doyle e.a., 2012, zie ook hoofdstuk 3 in deel 2 van dit Jaarboek). Om hier verder op in te gaan, is het begrip 'gezondheidsgeletterdheid' van belang. Die term omvat de mate waarin mensen beschikken over het vermogen om fundamentele diensten en informatie op het gebied van gezondheid te verkrijgen, te verwerken en te begrijpen, zodat ze beslissingen kunnen nemen die hun gezondheid ten goede komen (Norman & Skinner, 2006; European Commission, 2016). De mate van gezondheidsgeletterdheid wordt beïnvloed door verscheidene factoren, waarbij uiteraard de geletterdheid en de leesvaardigheden in het algemeen een rol spelen. Daarnaast dragen ook demografische, psychosociale en culturele factoren hieraan bij. Binnen de demografische en sociale factoren vallen de socio-economische status, de arbeidsstatus, het beroep en het inkomen. Tot slot hebben ook de beleidsmakers een actieve rol in het niveau van de gezondheidsgeletterdheid binnen de algemene populatie, bijvoorbeeld via mediacampagnes (Sørensen, e.a., 2012). Omdat e-healthdiensten enkel digitaal raadpleegbaar zijn, is ook digitale geletterdheid van belang. Daardoor moet de definitie aangepast worden naar de mate waarin mensen beschikken over het vermogen om fundamentele diensten en informatie op het gebied van gezondheid uit digitale bronnen te verkrijgen, te verwerken en te begrijpen, zodat ze beslissingen kunnen nemen die hun gezondheid ten goede komen. Norman en Skinner (2006) stellen dat de e-healthgeletterdheid een complex samenspel vormt van zes verschillende vormen van geletterdheid, waarbij de gerelateerde vaardigheden, vaak gelijktijdig, aangesproken moeten worden bij het gebruik van e-healthdiensten.

De implementatie van e-health heeft weinig zin als de populatie niet over de competenties beschikt om deze effectief te kunnen gebruiken (Norman & Skinner, 2006). We mogen niet zomaar aannemen dat heel de Belgische populatie over voldoende vaardigheden beschikt om door het digitale landschap

## **Beleidsmakers moeten voorkomen dat een digitale kloof tot bijkomende drempels binnen de gezondheidszorg leidt.**

van de verschillende gezondheidsportalen te navigeren. Het is belangrijk om daar op voorhand bij stil te staan. Beleidsmakers moeten maatregelen treffen om te voorkomen dat een digitale kloof zal leiden tot bijkomende drempels binnen de gezondheidszorg.



Er zijn sterke verbanden tussen patiënten die een lage gezondheidsgeletterdheid vertonen en patiënten die in een slechtere gezondheidstoestand verkeren (European Commission, 2014). Een lage gezondheidsgeletterdheid blijkt gecorreleerd aan een laat-tijdige diagnose doordat er minder vaak deelgenomen wordt aan screeningsactiviteiten, een verminderd begrip van gezondheidsadviezen, een slechtere therapietrouw en een toename in het aantal hospitalisaties en sterfte. Ook vertonen deze individuen slechtere gewoontes omtrent hun gezondheid en een slechtere gezondheid in het algemeen (Sørensen, e.a., 2012; Berkman, Sheridan, Donahue, Halpern, e.a., 2011). Omdat patiënten met een lage gezondheidsgeletterdheid minder goed in staat zijn om gebruik te maken van e-healthdiensten, zullen de patiënten die potentieel het meest baat hebben van e-health, juist diegenen zijn die uitgesloten worden van het gebruik ervan.

Omdat er bij de digitalisering van de gezondheidszorg een push ontstaat naar het gebruik van e-health en de verwachting aanwezig is dat patiënten deze op een correcte wijze kunnen gebruiken, is de e-healthgeletterdheid van de populatie een belangrijk aspect. Er wordt nog te weinig rekening gehouden met de noden van kwetsbare bevolkingsgroepen bij de ontwikkeling en design van deze diensten (Chan, 2002), waardoor e-healthdiensten niet worden ontwikkeld voor personen met een lage e-healthgeletterdheid (Latulippe, e.a., 2017). Dat is jammer, aangezien dat juist de populatie is met een hoger risico op gezondheidsongelijkheid en daardoor ook meer gezondheidsrisico's loopt.

Het is moeilijk om de situatie in België in te schatten, aangezien er nog geen grootschalige studies werden gepubliceerd om de gezondheidsgeletterdheid van de populatie te beoordelen. In 2019 werd wel een grootschalig Europees onderzoek naar de gezondheidsgeletterdheid van de bevolking opgezet, waaraan ook België participeerde. De resultaten van dat onderzoek zullen bekend worden gemaakt in 2021. De beleidsmakers moeten de resultaten van dit onderzoek in overweging nemen bij de verdere implementatie van e-health in België (Dietscher & Pelikan, 2019). Tot die tijd zal er met deze grote beperking rekening gehouden moeten worden. Eerdere (kleinschalige) studies uit 2014 en 2016 evalueerden de gezondheidsgeletterdheid van respectievelijk 9.617 en 5.711 respondenten. Vastgesteld werd dat de gezondheidsgeletterdheid inadequaat was bij ongeveer 40% van de ondervraagden, waarbij die vooral werd beïnvloed door het opleidingsniveau en de leeftijd. Er bleek ook een regionaal verschil aanwezig te zijn, waarbij Wallonië gemiddeld lager scoorde (Vandenbosch, Van den Broucke, Vancorenland, Avalosse, e.a., 2016; Avalosse, Verniest, Vancorenland, De Cock, e.a., 2017). Uit een recenter artikel van 2018 bleek dat 33,4% van de respondenten onvoldoende scoorde op de mate van gezondheidsgeletterdheid. Hoewel dat resultaat beter is dan de voorgaande onderzoeken, is het nog steeds een vrij hoog percentage (Charafeddine, Demarest, & Berete, 2019).

De trend om gezondheidsgeletterdheid in een bredere zin te definiëren, is een belangrijk punt van aandacht. Gezondheidsgeletterdheid is meer dan het niveau van de patiënt om gezondheidsinformatie te begrijpen en te bekritisieren. De gezondheidsgeletterdheid wordt bepaald door de interactie van de vaardigheden van de individuele patiënt en de

eisen die het gezondheidssysteem oplegt aan het gebruik ervan (Sørensen, e.a., 2012). Met het verdwijnen van het standaardgebruik van het papieren voorschrift en de push naar het gebruik van Mijngezondheid.be om het geneesmiddelenvoorschrift te kunnen beheren, is het essentieel om te achterhalen wat de impact daarvan is op de kwetsbare bevolkingsgroepen.

E-health kan dus theoretische voordelen hebben op de kwaliteit van de gezondheidszorg, maar die resultaten kunnen we niet automatisch doortrekken naar de hele bevolking. De resultaten zijn enkel van toepassing als een individu ook daadwerkelijk in staat is om deze toepassingen effectief te gebruiken. Daarom zal het nuttig zijn om ook de e-healthgeletterdheid van de Belgische populatie in kaart te brengen. Met name de knelpunten die van toepassing zijn bij kwetsbare bevolkingsgroepen zullen nauwkeurig onderzocht moeten worden. Zoals eerder gesteld, was het doel van e-healthdiensten om sociale inclusie te bevorderen. Als er echter geen rekening wordt gehouden met de noden en wensen van deze kwetsbare groepen, zal er een nieuwe sociale ongelijkheid gecreëerd worden bij de implementatie van e-healthtoepassingen, waaronder ook het papierloze geneesmiddelenvoorschrift.

In wat volgt, presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar hoe patiënten tegenover het elektronisch voorschrift staan.

## 5. Onderzoeksmethodologie

Om een antwoord te krijgen of patiënten klaar zijn voor het papierloze voorschrift werd eind 2019 aan het departement Farmaceutische Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen een kwantitatief observationeel onderzoek uitgevoerd. Vooreerst werd een literatuuronderzoek uitgevoerd om de voor- en nadelen van de digitalisering van het voorschrift te achterhalen. Rekening houdend met die resultaten, evenals met de supportdocumenten van Recip-e, werden drie vragenlijsten ontworpen die betrekking hadden op de drie geïdentificeerde onderzoekspopulaties, namelijk patiënten, huisartsen en apothekers. De respondenten werden door middel van een gemakkelijkssteekproef (*convenience sample*) gerekruteerd. Met behulp van een *informed consent* werd voorafgaand toestemming gevraagd aan de participant. Met verschillende huisartsenwachtposten in Vlaanderen werden praktische afspraken gemaakt en op die manier konden gedurende de wachtdiensten 501 patiënten en 80 huisartsen bevestigd worden. In apotheken werden 215 apothekers persoonlijk benaderd om de enquêtes ofwel op papier ofwel digitaal in te vullen. Vanwege pragmatische redenen werden uitsluitend apothekers werkzaam in en rond de stad Antwerpen bevestigd. Alle antwoorden werden handmatig verwerkt in het online surveyprogramma Qualtrics XM en direct geïmporteerd in het statistische softwareprogramma SPSS Statistics. De gegevens werden volledig anoniem verwerkt, waardoor terugkoppeling naar de identiteit van de respondenten onmogelijk is. In deze bijdrage bespreken we enkel de resultaten die betrekking hebben op 'digitale

armoede' en maken we enkel gebruik van een subset van de onderzoeksresultaten. Het onderzoek en de benodigde documenten werden voorgelegd aan het ethisch comité Universitair Ziekenhuis Antwerpen/Universiteit Antwerpen.<sup>2</sup>

De volledige populatiekarakteristieken zijn terug te vinden in tabel 1.

**Tabel 1.** Een overzicht van de populatiekarakteristieken van de patiënten.

Populatiekarakteristiek	Aantal (N)	Aantal (%)	Populatiekarakteristiek	Aantal (N)	Aantal (%)
<b>Geslacht</b>			<b>Hoe vaak met voorschrift naar de apotheek</b>		
Man	202	40,5	Nooit of sporadisch	211	42,4
Vrouw	297	59,5	Elke 6 maanden	90	18,1
			Elke 3 maanden	119	23,9
			1x per maand	72	14,5
<b>Leeftijd</b>			1x per week of vaker	6	1,2
Jonger dan 20 jaar	36	7,2			
20-29 jaar	111	22,2	<b>Aantal chronische medicijnen</b>		
30-39 jaar	135	27,0	Geen geneesmiddelen	244	48,9
40-49 jaar	76	15,2	1 geneesmiddel	132	26,5
50-59 jaar	80	16,0	2 tot 4 geneesmiddelen	103	20,6
60 jaar en ouder	63	12,6	5 of meer geneesmiddelen	20	4,0
<b>Woonplaats</b>			<b>Vaardigheden moderne technologie (zelf gerapporteerd)</b>		
Limburg	91	18,2	Slecht	18	3,6
Oost- en West-Vlaanderen	103	20,6	Matig	125	25,1
Stad Antwerpen	173	34,6	Goed	355	71,3
Antwerpen (excl. stad Antwerpen)	133	26,6			
<b>Hoogst behaalde diploma</b>			<b>(Para)medisch geschoold?</b>		
Geen	18	3,6	Ja	58	13,1
Lager onderwijs	30	6,1	Nee	384	86,9
Secundair onderwijs	238	48,2			
Hogeschool	155	31,4	<b>Totaal</b>	501	100
Universitair onderwijs	53	10,7			

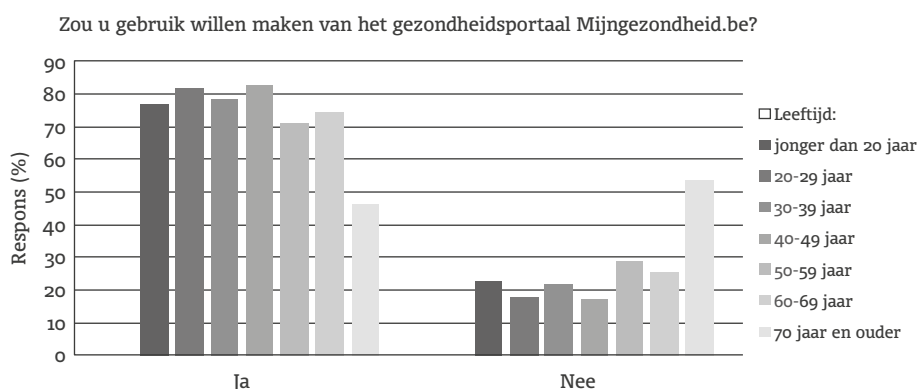
## 6. Belangrijkste bevindingen van het praktijkonderzoek

### 6.1 De gelijkwaardigheid van Mijngesondheid.be

Om te kunnen beoordelen of de overstap naar het papierloze voorschrift een gezondheidskloof kan creëren, werden de verschillende aspecten van Mijngesondheid.be voorgelegd in de vragenlijsten. Een voorwaarde van het elektronisch voorschrift is dat het niet minderwaardig mag zijn aan het papieren voorschrift. Het zal dus gelijkwaardig moeten zijn of superieur in gebruik. Op Mijngesondheid.be zullen elektronische voorschriften niet alleen geraadpleegd kunnen worden, maar kunnen patiënten die ook beheren. Ook kan de patiënt een mandaat afgeven zodat een derde persoon het desbetreffende geneesmiddel kan afhalen in de apotheek. Die functies die het systeem aanbiedt, komen overeen met het papieren voorschrift, maar de gelijkwaardigheid berust op het feit dat patiënten ook daadwerkelijk over de competenties beschikken om gebruik te maken van het elektronisch systeem.

Uit de resultaten van dit onderzoek bleek dat 23% van de ondervraagden negatief stond tegenover het gebruik van Mijngesondheid.be. Patiënten die vijf of meer geneesmiddelen gebruiken of slechte vaardigheden hebben in het gebruik van moderne technologieën, bleken overwegend geen gebruik te willen maken van dit portaal. Patiënten ouder dan 70 jaar duiden vaker aan geen gebruik te willen maken van het gezondheidsportaal Mijngesondheid.be ten opzichte van de andere leeftijdscategorieën (zie figuur 4).

**Figuur 4.** Respons op de vraag of de patiënt gebruik zou willen maken van het gezondheidsportaal Mijngesondheid.be, onderverdeeld naar leeftijd.



Opmerkelijk is dat artsen boven de 65 jaar een vrijstelling krijgen om te werken met het elektronisch voorschrift, terwijl van patiënten die 70 jaar of ouder zijn wel wordt verwacht dat zij kunnen werken met MijngEZondheid.be (RIZIV, 2020). Patiënten die niet overweg kunnen met MijngEZondheid.be zullen hulp moeten vragen aan gezondheidswerkers of aan mensen uit de omgeving om hun medische gegevens te raadplegen en te beheeren. Voor hen is deze online werkwijze dus niet gelijkwaardig aan het papieren voorschrift, waardoor zij worden benadeeld. In plaats van de patiënten te 'empoweren', worden ze juist afhankelijker gemaakt van derden. Voor patiënten met een lage digitale geletterdheid is het elektronisch voorschrift dus minder bereikbaar.

**Patiënten worden juist afhankelijker gemaakt van derden.**

Daarnaast zal MijngEZondheid.be in de toekomst verschillende functionaliteiten bevatten die de zelfstandigheid van patiënten moeten vergroten en meer inzicht moeten verschaffen in het persoonlijke medicatiegebruik. Zo kunnen patiënten hun medicatieschema raadplegen en reserveringen plaatsen bij hun huisapotheker. 14% van de patiënten stelde dat het lastig voor hen zou zijn om gebruik te maken van MijngEZondheid.be, waardoor die patiënten geen gebruik kunnen maken van de additionele voordelen die het elektronisch voorschrift biedt ten opzichte van een papieren voorschrift. Er wordt verdeeldheid gecreëerd binnen de bevolking naargelang hun geletterdheid, waaruit blijkt dat de bestaande sociale ongelijkheden een impact hebben op het gebruik van MijngEZondheid.be.

## 6.2 Privacy

Een ander aandachtspunt betreft de privacy van het elektronisch voorschrift. De privacy-instellingen zouden per voorschrift gewijzigd moeten worden om de zichtbaarheid voor de medewerkers in de gezondheidszorg te beperken, want ze worden standaard ingesteld op 'zichtbaar voor iedereen'. De patiënt zal dus steeds zelf moeten handelen om inzage in zijn medische gegevens te beperken. Voor patiënten met een lage digitale geletterdheid of patiënten met taalproblemen zal dat problematisch worden (Goundrey-Smith, 2008; Kierkegaard, 2013; APB, 2018; Recip-e VZW-ASBL-2019b, 2019c; Kauppinen, Ahonen, & Timonen 2017).

Uit de resultaten blijkt dat slechts 55% van de patiënten dit zelfstandig zou willen regelen via MijngEZondheid.be. Patiënten van 70 jaar en ouder zouden dit voornamelijk via de arts willen regelen. Ook patiënten die geen diploma hebben behaald, patiënten met een diploma van het lager onderwijs, patiënten die vijf of meer geneesmiddelen nemen en patiënten die slechte of matige vaardigheden hebben in het gebruik van moderne technologieën, gaven er de voorkeur aan om dit via de arts te regelen. Dat staat haaks op de mening van de artsen, van wie de meerderheid geen tijd vrij zou willen maken om dit uit te leggen aan hun patiënt. Ook zag 58% van de artsen er geen meerwaarde in deze functie te kunnen

beheren voor hun patiënten. Op die manier wordt er dus een bijkomende gezondheidskloof gecreëerd, omdat patiënten afhankelijk worden van gezondheidswerkers om de basisfuncties van het elektronisch voorschrift te kunnen gebruiken op Mijngesondheid.be.

### **6.3 Digitale kloof en zorgbarrière**

Patiënten die geen gebruik maken van Mijngesondheid.be zouden een 'bewijs van elektronisch voorschrift' moeten laten afdrukken door de arts. 22% van de patiënten vindt het een te grote barrière om daarnaar te vragen. Patiënten die Mijngesondheid.be eenvoudig in gebruik vinden, zouden gemakkelijker vragen naar zo'n bewijs. In schril contrast daarmee staan de patiënten die het lastig zouden vinden om de voorschriften online te raadplegen. Zij gaven relatief vaker aan het vragen om een 'bewijs van elektronisch voorschrift' als barrière te zien. Dat is een belangrijke vaststelling, omdat hieruit blijkt dat de subset van patiënten die een 'bewijs van elektronisch voorschrift' nodig zal hebben vanwege de digitale kloof, ook de patiënten zijn voor wie het verdwijnen van het voorschrift juist een extra zorgbarrière creëert.

### **6.4 Autonomie en bereidwilligheid om het papierloze voorschrift te gebruiken**

Ongeveer 40% van de ondervraagde patiënten had het gevoel minder controle en overzicht te hebben over wat er wordt voorgeschreven, waardoor ze afhankelijker worden van zorgverleners of derden. Van de patiënten wenste 30% het papieren voorschrift te behouden en vreesde 23% ervoor dat ze hun geneesmiddelen zouden vergeten af te halen als ze geen 'bewijs van elektronisch voorschrift' ontvangen. Negatieve gevoelens over het elektronisch voorschrift of het gebruik van Mijngesondheid.be werden vooral ervaren door patiënten die meer risico lopen op een lage e-healthgeletterdheid.

## **7. Discussie**

Om gebruik te kunnen maken van Mijngesondheid.be zal de patiënt moeten investeren in digitale hardware en een gedegen opleiding. Door de digitale kloof in de samenleving zal dat niet voor iedereen mogelijk zijn, waardoor patiënten noodzakelijke zorg mogelijk gaan uitstellen. Patiënten moeten naast het gebruik van een (geprint) 'bewijs van elektronisch voorschrift' ook gebruik kunnen maken van de extra functies en bijkomende voordelen die Mijngesondheid.be biedt, zoals het medicatieschema raadplegen en reserveringen plaatsen bij hun huisapotheker. Zo wordt voorkomen dat bestaande sociale ongelijkheden het gebruik van Mijngesondheid.be beïnvloeden.

Patiënten die aangaven geen gebruik te kunnen maken van MijngEZondheid.be, mogen niet afhankelijk worden gemaakt van derden of worden gedwongen om te vragen naar een 'bewijs van elektronisch voorschrift'. Uit de bevraging van de artsen is gebleken dat artsen vaak geen 'bewijs van elektronisch voorschrift' willen printen omdat alle geneesmiddelen op aparte voorschriften vermeld moeten worden. Het zal dus lastig zijn voor zwakkere bevolkingsgroepen om daar alsnog naar te vragen. Voor patiënten die veel voorschriften tegelijk nodig hebben, zou het mogelijk moeten zijn om automatisch een overzichtsbld te creëren waarop alle individuele RID-nummers en corresponderende geneesmiddelen vermeld staan.

Speciale aandacht moet worden besteed aan de bevolkingsgroepen die minder vertrouwd zijn met (Nederlandstalige) digitale toepassingen. Taalbarrières moeten weggenomen worden door MijngEZondheid.be en de daaraan gekoppelde patiëntenportalen in de meest voorkomende vreemde talen aan te bieden. Tot dat gerealiseerd is, zullen gezondheidswerkers rekening moeten houden met deze beperking van het systeem.

Voor patiënten die niet overweg kunnen met MijngEZondheid.be en die het lastig vinden om de arts te vragen een 'bewijs van elektronisch voorschrift' te printen, kan een speciale functie aangemaakt worden waarmee eenmalig kan worden aangegeven dat zij standaard een 'bewijs van elektronisch voorschrift' wensen te ontvangen. Essentieel is wel dat deze melding automatisch verschijnt wanneer een elektronisch voorschrift wordt opgesteld. Dat zou vervolgens verplicht moeten worden toegepast door artsen.

Het is niet wenselijk dat een elektronisch voorschrift voor elke apotheker vrij toegankelijk is, maar het is nu aan de patiënt om per voorschrift aan te geven wie wel of geen toegang mag hebben. Dat is een grote belasting, die vooral kwetsbare groepen met een lage e-healthgeletterdheid sterk benadeelt. Voor deze patiënten kan het handig zijn als zij de toegang eenmalig kunnen instellen voor al hun voorschriften.

Dit onderzoek kent, zoals alle onderzoeken, zowel sterke als zwakke punten. Onder de zwakke punten kunnen we stellen dat de enquêtes enkel werden afgenomen in huisartsenwachtposten, uitsluitend in het Nederlands werden aangeboden en dat de geletterdheid van de patiënten niet experimenteel werd bepaald. Enkele sterke punten zijn de omvang van de steekproef, de brede geografische spreiding van de populatie over heel Vlaanderen, alsook de brede leeftijdspreiding.

Een belangrijke beperking van het onderzoek was de taalvaardigheid van de patiëntenpopulatie. Relatief meer patiënten uit de regio Antwerpen konden niet deelnemen aan het onderzoek door een taalbarrière. Ook van die populatie wordt verwacht om gebruik te kunnen maken van de faciliteiten van MijngEZondheid.be. Het is daarom spijtig dat hun mening niet vertegenwoordigd is. We mogen daaruit besluiten dat bovenvermeld cijfermateriaal omtrent de problematiek bij patiënten een conservatieve inschatting is.

## 8. Conclusie

De overstap naar het papierloze voorschrift vergt verscheidene aanpassingen van patiënten in de manier waarop zij omgaan met hun voorschriften. Ze worden in staat geacht die online te raadplegen en te beheren, wat kan leiden tot problemen bij patiënten met een lage e-healthgeletterdheid of bij patiënten die de taal niet machtig zijn. Zij zullen afhankelijker worden van derden om gebruik te kunnen maken van deze toepassing. De autonomie van de patiënt komt in gevaar, waardoor patiënten een bijkomende reden kunnen hebben om zorg te mijden. Er zal dan ook een sluitende oplossing gevonden moeten worden, zodat de digitale kloof niet leidt tot een gezondheidskloof. Digitalisering van gezondheidsprocessen kan voordelen met zich meebrengen, maar is geen doel op zich. De implementatie van e-healthtoepassingen zoals Mijngezondheid heeft weinig zin als de populatie niet over de competenties beschikt om die effectief te gebruiken. De grootte van de te ondernemen stappen zal moeten worden aangepast aan de capaciteiten van de zwakste sociale groepen in de samenleving om barrièrevorming en uitsluiting te voorkomen.

De bovenvermelde problematiek moet verholpen worden voor de stap naar een volledig papierloze versie van het voorschrift genomen kan worden. Belangrijk is om bij de verdere invoering van het digitale voorschrift organisaties te betrekken die de belangen van de patiënten vertegenwoordigen, vooral ouderen en patiënten met een lage socio-economische status. Het was en blijft volgens ons onhaalbaar om op die manier op een maatschappelijk verantwoorde manier volledig papierloos te werken met voorschriften.

## Noten

1. Via <https://www.mijngezondheid.belgie.be>
2. Een gunstig advies werd verkregen op 07/10/2019 onder het registratienummer B300201941627.

## Bibliografie

- Aanestad, M., Grisot, M., Hanseth, O., & Vassilakopoulou, P. (eds). (2017). *Information infrastructures within European Health Care: Working with the installed base*. Cham: Springer International Publishing.
- Abramson, E.L., Patel, V., Malhotra, S., Pfoh, E.R., Osorio, S. N., Cheriff, A., ..., Kaushal, R. (2012). Physician experiences transitioning between an older versus newer electronic health record for electronic prescribing. *International Journal of Medical Informatics*, 81(8), 539-548.
- Agrawal, A. (2009). Medication errors: Prevention using information technology systems. *British Journal of Clinical Pharmacology*, 67(6), 681-686.
- APB. (2018). *Dematerialisering van het elektronisch voorschrift*. Geraadpleegd via <https://recip-e.be/wp-content/uploads/Whitepaper-.docx>



- Astrand, B., Montelius, E., Petersson, G., & Ekedahl, A. (2009). Assessment of ePrescription quality: An observational study at three mail-order pharmacies. *BMC Medical Information and Decision Making*, 9(8).
- Avalosse, H., Verniest, R., Vancorenland, S., De Cock, S., Gérard, F., Cornerotte, S., & Van den Broucke, S. (2017). Littérature en Santé (Health Literacy) et sources d'information. *Education Santé*, 388, 2-7. Geraadpleegd via <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:188969>
- Bates, D.W. & Gawande, A.A. (2003). Improving safety with information technology. *The New England Journal of Medicine*, 348(25), 2526-2534.
- Bell, D.S., Cretin, S., Marken, R.S., & Landman, A.B. (2004). A conceptual framework for evaluating outpatient electronic prescribing systems based on their functional capabilities. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 11(1), 60-70.
- Bell, D.S., Marken, R.S., Meili, R.C., Wang, C.J., Rosen, M., Brook, R.H., & Rand Expert Advisory Panel. (2004). Recommendations for comparing electronic prescribing systems: result of an expert consensus process. *Health affairs (Project Hope)*. Suppl. Web Exclusives, W4-305-17.
- Berkman, N.D., Sheridan, S.L., Donahue, K.E., Halpern, D.J., & Crotty, K. (2011). Low health literacy and health outcomes: An updated systematic review. *Annals of Internal Medicine*, 155(2), 97-107.
- Chan, W. (2002). Increasing the success of physician order entry through human factors engineering. *Journal of Healthcare Information Management*, 16(1), 71-79. Geraadpleegd via <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/11813528/>
- Charafeddine, R., Demarest, S., & Berete, F. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Gezondheidsvaardigheden*. Brussel: Sciensano Rapportnummer: D/2019/14.440.78. Geraadpleegd via [https://his.wiv-isp.be/nl/Gedeelde%20%20documenten/HL\\_NL\\_2018.pdf](https://his.wiv-isp.be/nl/Gedeelde%20%20documenten/HL_NL_2018.pdf)
- Chen, Y.F., Neil, K.E., Avery, A.J., Dewey, M.E., & Johnson, C. (2005). Prescribing errors and other problems reported by community pharmacists. *Therapeutics and Clinical Risk Management*, 1(4), 333-342. Geraadpleegd via: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1661637/>
- Dietscher, C. & Pelikan, J. (2019). The action network for measuring population and organizational health literacy (M-POHL) and its Health Literacy Survey 2019 (HLS19). *European Journal of Public Health*, 29(Issue Supplement\_4).
- Ekedahl, A., Oskarsson, V., Sundberg, B., Gustafsson, V., Lundberg, T., & Gullberg, B. (2008). Impact of postal and telephone reminders on pick-up rates of unclaimed e-prescriptions. *Pharmacy World and Science*, 30(5), 503-508.
- European Commission. (2012). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: eHealth Action Plan 2012-2020 - Innovative healthcare for the 21st century*, COM/2012/0736 final. Geraadpleegd via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0736&from=EN>
- European Commission. (2014). *European citizens' digital health literacy*. Flash Eurobarometer 404. Geraadpleegd via [https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl\\_404\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_404_en.pdf)
- European Commission. (2016). *Wat is gezondheidsgeletterdheid?* Geraadpleegd via <https://epale.ec.europa.eu/nl/blog/what-health-literacy>
- European Commission. (2018). *The digital transformation of healthcare*. Geraadpleegd via [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_18\\_3367](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_3367)
- European Economic and Social Committee. (2011). *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 'Solidarity in health: reducing health inequalities in the EU', COM(2009) 567 final, (2011/C 18/13)*. Geraadpleegd via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010AE0640&from=EN>
- FOD Volksgezondheid. (2020). *Mijngezondheid: Wat is Mijngezondheid*. Geraadpleegd via <https://www.mijngezondheid.belgie.be/#/>

- Goesaert, E. & Geudens, L. (2019). Tot welke medische gegevens hebben patiënten toegang? Overzicht van de belangrijkste patiëntenportalen. *Huisarts Nu*, 48(5), 228-232. Geraadpleegd via [https://domusmedica.be/sites/default/files/h48-05-06-Tot %20welke %20medische %20gegevens %20hebben %20patiënten %20toegang\\_o.pdf](https://domusmedica.be/sites/default/files/h48-05-06-Tot%20welke%20medische%20gegevens%20hebben%20patiënten%20toegang_o.pdf)
- Goundrey-Smith, S. (2008). *Principles of Electronic Prescribing*. London: Springer-Verlag.
- Hammar, T., Nyström, S., Petersson, G., Rydberg, T., & Astrand, B. (2010). Swedish pharmacists value ePrescribing: A survey of a nationwide implementation. *Journal of Pharmaceutical Health Services Research*, 1(1), 23-32.
- Hincapie, A.L., Warholak, T., Altyar, A., Snead, R., & Modisett, T. (2014). Electronic prescribing problems reported to the Pharmacy and Provider ePrescribing Experience Reporting (PEER) portal. *Research in Social and Administrative Pharmacy*, 10(4), 647-655.
- Hussain, M.I., Reynolds, T.L., & Zheng, K. (2019). Medication safety alert fatigue may be reduced via interaction design and clinical role tailoring: A systematic review. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 26(10), 1141-1149.
- Jani, Y.H., Ghaleb, M.A., Marks, S.D., Cope, J., Barber, N., & Wong, I.C. (2008). Electronic prescribing reduced prescribing errors in a pediatric renal outpatient clinic. *The Journal of Pediatrics*, 152(2), 214-8.
- Kauppinen, H., Ahonen, R., Mäntyselkä, P., & Timonen, J. (2017). Medication safety and the usability of electronic prescribing as perceived by physicians – A semistructured interview among primary health care physicians in Finland. *Journal of Evaluation in Clinical Practice*, 23(6), 1187-1194.
- Kauppinen, H., Ahonen, R., & Timonen, J. (2017). The impact of electronic prescriptions on medication safety in Finnish community pharmacies: A survey of pharmacists. *International Journal of Medical Informatics*, 100, 56-62.
- Kickbusch, I.S. (2001). Health literacy: Addressing the health and education divide. *Health Promotion International*, 16(3), 289-297.
- Kierkegaard, P. (2013). E-prescription across europe. *Health and Technology*, 3(3), 205-219.
- Kinnaird, D., Cox, T., & Wilson, J.P. (2003). Unclaimed prescriptions in a clinic with computerized prescriber order entry. *American Journal of Health-System Pharmacy*, 60(14), 1468-1470.
- Kohn, L.T., Corrigan, J.M., & Donaldson, M.S. (eds.). (2000). *To err is human: Building a safer health system*. Washington: National Academies Press.
- Kontos, E., Blake, K.D., Chou, W.Y., & Prestin, A. (2014). Predictors of eHealth usage: Insights on the digital divide from the Health Information National Trends Survey 2012. *Journal of Medical Internet Research*, 16(7), e172.
- Koppel, R., Metlay, J.P., Cohen, A., Abaluck, B., Localio, A.R., Kimmel, S.E., & Strom, B.L. (2005). Role of computerized physician order entry systems in facilitating medication errors. *Journal of the American Medical Association*, 293(10), 1197-1203.
- Kreps, G.L. & Neuhauser, L. (2010). New directions in eHealth communication: Opportunities and challenges. *Patient Education and Counseling*, 78(3), 329-336.
- Kuo, G.M., Phillips, R.L., Graham, D., & Hickner, J.M. (2008). Medication errors reported by US family physicians and their office staff. *Quality & Safety in Health Care*, 17(4), 286-290.
- Lapane, K.L., Waring, M.E., Dubé, C., & Schneider, K.L. (2011). E-Prescribing and patient safety: Results from a mixed method study. *The American Journal of Pharmacy Benefits*, 3(2), e24-e34. Geraadpleegd via <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3811029/>
- Latulippe, K., Hamel, C., & Giroux, D. (2017). Social health inequalities and eHealth: A literature review with qualitative synthesis of theoretical and empirical studies. *Journal of Medical Internet Research*, 19(4), e136.
- McAuley, A. (2014). Digital health interventions: Widening access or widening inequalities? *Public Health*, 128(12), 1118-1120.
- Murphy, M.E., Fahey, T., & Smith, S.M. (2014). Computer-based clinical decision support for general practitioners. *Family Practice*, 31(5), 497-498.

- Nanji, K.C., Rothschild, J.M., Salzberg, C., Keohane, C.A., Zigmont, K., Devita, J., ..., Poon, E.G. (2011). Errors associated with outpatient computerized prescribing systems. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 18(6), 767-773.
- Norman, C.D. & Skinner, H.A. (2006). eHEALS: The eHealth Literacy Scale. *Journal of Medical Internet Research*, 8(4), e27.
- Odukoya, O. & Chui, M.A. (2012). Retail pharmacy staff perceptions of design strengths and weaknesses of electronic prescribing. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 19(6), 1059-1065.
- Odukoya O.K. & Chui, M.A. (2013). e-Prescribing: Characterisation of patient safety hazards in community pharmacies using a sociotechnical systems approach. *BMJ Quality & Safety*, 22(10), 816-825.
- Odukoya, O.K., Stone, J.A., & Chui, M.A. (2014). E-prescribing errors in community pharmacies: Exploring consequences and contributing factors. *International Journal of Medical Informatics*, 83(6), 427-437.
- Recip-e VZW-ASBL. (2019a). *Voorstelling*. Geraadpleegd via <https://recip-e.be/nl/watishet/wat-is-het/>
- Recip-e VZW-ASBL. (2019b). *Recip-e evolution and dematerialisation: Additional functionalities in 2019*. Geraadpleegd via [https://recip-e.be/wp-content/uploads/vrijgave\\_documenten\\_20200908.zip](https://recip-e.be/wp-content/uploads/vrijgave_documenten_20200908.zip)
- Recip-e VZW-ASBL. (2019c). *Recip-e electronic prescriptions message content requirements examples and testing rules for Kmehr version 1.19*. Geraadpleegd via [https://recip-e.be/wp-content/uploads/vrijgave\\_documenten\\_20200908.zip](https://recip-e.be/wp-content/uploads/vrijgave_documenten_20200908.zip)
- Recip-e VZW-ASBL. (2019d). *Timeline*. Geraadpleegd via <https://recip-e.be/nl/watishet/timeline-2/>
- RIZIV (2020). *Geneesmiddelen elektronisch voorschrijven: Verplicht vanaf 1 januari 2020*. Geraadpleegd via <https://www.inami.fgov.be/nl/themas/kost-terugbetaling/door-ziekenfonds/geneesmiddel-gezondheidsproduct/geneesmiddel-voorschrijven/Paginas/geneesmiddelen-elektronisch-voorschrijven.aspx>
- Rupp, M.T. & Warholak, T.L. (2008). Evaluation of e-prescribing in chain community pharmacy: Best-practice recommendations. *Journal of the American Pharmacists Association*, 48(3), 364-70.
- Schleiden, L.J., Odukoya, O.K., & Chui, M.A. (2015). Older adults' perceptions of e-prescribing: Impact on patient care. *Perspectives in Health Information Management*, 12(Winter), 1d. Geraadpleegd via <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4700869/pdf/phim0012-0001d.pdf>
- Smith, M., Dang, D., & Lee, J. (2009). E-prescribing: Clinical implications for patients with diabetes. *Journal of Diabetes Science and Technology*, 3(5), 1215-1218.
- Sørensen, K., Van den Broucke, S., Fullam, J., Doyle, G., Pelikan, J., Slonska, Z., ..., (HLS-EU) Consortium Health Literacy Project European (2012). Health literacy and public health: A systematic review and integration of definitions and models. *BMC Public Health*, 12(80).
- United Nations Economic and Social Council. (2019). *Special edition: Progress towards the Sustainable Development Goals, United Nations, E/2019/68*. Geraadpleegd via <https://undocs.org/E/2019/68>
- Vandenbosch, J., Van den Broucke, S., Vancorenland, S., Avalosse, H., Verniest, R., & Callens, M. (2016). Health literacy and the use of healthcare services in Belgium. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 70(10), 1032-1038.
- Warholak, T.L., Murcko, A., McKee, M., & Urbine, T. (2011). Results of the Arizona Medicaid health information technology pharmacy focus groups. *Research in Social and Administrative Pharmacy*, 7(4), 438-443.
- Webster, L. & Spiro, R.F. (2010). Health information technology: A new world for pharmacy. *Journal of the American Pharmacists Association*, 50(2), e20-e34.
- World Health Organization. (2020). *Social determinants of health*. Geraadpleegd via [https://www.who.int/social\\_determinants/thecommission/finalreport/key\\_concepts/en/](https://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/key_concepts/en/)



# Wie neemt robotisering serieus?

Tuur Ghys

## 1. Inleiding

In dit hoofdstuk stel ik de vraag wie de volgende structurele oorzaak van armoede serieus wil nemen: de dreiging van aanhoudende werkloosheid en ongelijkheid door de vervanging van menselijke arbeid door robots en artificiële intelligentie. Klimaatverandering is namelijk niet het enige probleem waarin we het onvermogen om de zaken serieus te nemen zien terugkomen. Zeker in het armoedeveld zijn we al een tijdje gewend aan beleids- en opiniemakers met een neiging om te denken dat het wel goed komt, zonder dat daar duidelijke structureel beleid tegenover staat (zie Dierckx, 2007; Ghys, 2019). De kinderarmoede ging halveren, weet u nog? Het is dus belangrijk om bij toekomstige uitdagingen zoals robotisering tijdig vooruit te kijken op mogelijke scenario's voor armoede en de denkoefening te maken hoe daarop geanticipeerd kan worden.

Het eerste deel van dit hoofdstuk schetst de context van robotisering en de zogenaamde 'vierde industriële revolutie' (Schwab, 2016) en geeft aan hoe die een potentiële impact heeft op armoede en sociale uitsluiting. Het tweede deel gaat uitvoerig in op de discussie over hoe we deze dreiging moeten inschatten, waarin ik de positie inneem dat we robotisering het best serieus nemen. Het derde deel, ten slotte, schetst een kader van verschillende beleidsbenaderingen, gaande van arbeidsduurvermindering tot universeel basisinkomen, alvorens tot een conclusie te komen.

## 2. Robots, artificiële intelligentie en armoede

Het vervangen van menselijke arbeid door machines is een thema dat zowel 'linkse' als 'rechtse' schrijvers zorgen baart. Zo zijn de eerste bekende economen die het thema aansneden de kapitalist David Ricardo (1821) en de communist Karl Marx (1867). Hoewel hun analyses verschillen, gaven beiden aan dat bij nieuwe investeringen machines steeds een groeiend percentage van het kapitaal kregen in vergelijking met arbeid, wat op (zeer) lange termijn zorgwekkend zou zijn. Ook de meer centrumgerichte econoom J.M. Keynes (1932) gaf aan zich zorgen te maken over technologische werkloosheid in ons huidige tijdperk.

De contouren van die tijden begonnen vorm te krijgen in de late jaren 1990, waarin onder andere Rifkin in *The end of work* (1995) de impact van robots somber inschat. De discussie laait volop op wanneer deze robots en artificiële intelligentie ook effectief hun intrede beginnen te doen, onder meer dankzij het werk van Brynolfsson en McAfee (2014). Waar eerdere discussies vooral over de Verenigde Staten gingen, duiden onder andere Oppenheimer (2018) en Johannessen (2018) op de globale gevolgen van robotisering. Het onderwerp komt ook terug in de zogenaamde 'postkapitalistische' literatuur, die zich afvraagt hoe deze evoluties zich op lange termijn verhouden tot ons economisch systeem (zie Srnicek & Williams, 2015; Mason, 2015). Mijn focus ligt echter op onze huidige kapitalistische context, niet op een postkapitalistische wereld.

Maar waar gaat dit over? Robotisering is deel van de zogenaamde 'vierde industriële revolutie' (Schwab, 2016). De eerste industriële revolutie ging in essentie over de introductie van machines, zoals eerst de stoommachine. Het verschil tussen eerdere werktuigen en machines is dat die laatste een niet-menselijke bron van energie hebben. De tweede revolutie ging van start met de introductie van elektriciteit en andere chemische en organisatorische doorbraken die onder andere massaproductie in een volcontinu systeem mogelijk maakten. De derde industriële revolutie ging van start met de introductie van (persoonlijke) computers en het internet, alsook de eerste vormen van automatisering. In de vierde, huidige, industriële revolutie zorgt de toepassing van artificiële intelligentie en communicatie tussen machines (naast andere veranderingen in het arbeidsproces, zie Johannessen (2018)) voor een nieuwe golf van robotisering. Deze 'golf' komt niet enkel uit de vooruitgang van technologie (*cloudcomputing*, *drones*, enzovoort), maar ook uit de prijsdaling van deze systemen, die ze competitief met menselijke arbeid maakt.

Robots zijn niet zomaar betere machines en artificiële intelligentie (AI) is niet zomaar betere software. Er is een belangrijk conceptueel verschil. Wat ik in dit hoofdstuk als 'robotisering' bespreek, gaat specifiek over technologieën die:

- ontworpen zijn met als doel het verwerven en vervangen van typisch 'menselijke' vaardigheden. Denk daarbij aan spreken, analyseren, verkopen, leren, bouwen, navigeren en manoeuvreren;
- dit doen met een zekere graad van autonomie. Het zijn geen 'werktuigen' die arbeiders gebruiken of direct besturen om taken te vervullen, maar machines die taken in hun plaats doen.

Dit soms met het doel van verbeteringen in kwaliteit, maar veelal ook van het vervangen van menselijke arbeid en de kost daarvan. De (permanente) vervanging van menselijke arbeid door robots brengt verschillende ethische, politieke en sociale vraagstukken met zich mee, maar in dit hoofdstuk focus ik op de potentiële sociale gevolgen.

Het eerste gevolg is dat robotisering kan leiden tot een groot verlies aan banen met een toename van structurele werkloosheid als gevolg (Frey & Osborne, 2013; Brynolfsson & McAfee, 2014; Johannessen, 2018). Dat vertaalt zich logischerwijze in een toename van

inkomensproblemen als structurele oorzaak van armoede (de minimumwerkloosheids-uitkeringen liggen namelijk onder de armoedegrens), zeker voor wie door de mazen van het socialezekerheidsnet glipt (Ghys, 2014; Royce, 2015). Merk op dat mensen niet permanent werkloos hoeven te zijn om in armoede te komen. De crisis in het inkomen op zichzelf is genoeg om sommigen te verstrikken in een netwerk van sociale uitsluitingen.

## **De vervanging van menselijke arbeid door robots brengt verschillende ethische, politieke en sociale vraagstukken met zich mee.**

gen. Dat is belangrijk omdat sommige optimistische opinies over robots lijken uit te gaan van het misverstand dat armoede enkel stijgt wanneer de situatie permanent of hopeloos is, waar er in realiteit een constante in- en uitstroom in en uit de armoede is (Van Haarlem, Coene, & Thévenot, 2013). Zelfs tijdelijke werkloosheid kan dus bijdragen aan

een hogere instroom en dus een vergroot armoederisico op een gegeven moment. Wie erin slaagt opnieuw werk te vinden, kan mogelijk uit de armoede ontsnappen, maar hoe langer de armoedesituatie blijft voortduren, des te moeilijker wordt het om eruit te ontsnappen (Van Haarlem, Coene, & Thévenot, 2013).

Het tweede, daarmee samenhangende, risico is dat de genoemde structurele werkloosheid bedraagt aan sociale uitsluiting en onbehagen: “downward mobility is always socially and individually destructive” (Gans, 1995, p. 135). Sinds het baanbrekende werk van Jahoda (1982) weten we dat arbeid naast inkomen ook andere functies vervult, waaronder tijdsindeling, sociale contacten, status, enzovoort. Wie werk verliest, verliest dus niet enkel een inkomen, maar ook een (voor velen) zinvolle activiteit en plaats in de samenleving, met potentiële uitsluiting als gevolg: “Not only do human beings need creative labour in their roles as individuals, they also need it in their societal roles” (Foster, 2017).

Het derde gerelateerde effect, waar in tegenstelling tot het eerste zelfs vele sceptici het over eens zijn, is dat robotisering dreigt bij te dragen aan groeiende ongelijkheid. Dat komt deels doordat automatisering ervoor zorgt dat de economische macht en winst in de handen van steeds minder mensen terecht komt (Johannessen, 2018). Maar ook omdat automatisering doorgaans bijdraagt aan de polarisering van de arbeidsmarkt (Autor, 2015), wat simpel gesteld wil zeggen dat er minder middeninkomensbanen zijn en meer lage- en hoge-inkomensbanen. Dat is gedeeltelijk het gevolg van het feit dat vooral routinematige jobs verdwijnen, die zich grotendeels situeren in het lager- en middelgeschoold segment (Frey & Osborne, 2013). Zoals bijvoorbeeld Van Lancker (2018) voor België berekent, zou dit een uitholling van de middenklasse betekenen.

Laat nu net crisissen in het inkomen, sociale uitsluiting en ongelijkheid tot de belangrijkste elementen van het armoedevraagstuk behoren (Vranken, 2001; Dierckx & Ghys, 2013).

### 3. Het debat over de dreiging, of waarom we dit best serieus nemen

In welke mate zullen de bovengenoemde problemen zich stellen? Hoewel dit onmogelijk met zekerheid te beantwoorden is, zijn er optimistischere en pessimistischere inschattingen en logica's. In wat volgt, bespreek ik die, alsook enkele argumenten waarom we robotisering al dan niet serieus moeten nemen.

#### 3.1 Over vervangbaarheid en vervanging

In deze discussie is het belangrijk aan te geven waar we het exact over hebben. Eén type inschatting gaat over de *vervangbaarheid* van bestaande jobs en geeft een indicatie van de *potentiële* omvang van het probleem. Dat betekent echter niet dat (1) al deze jobs ook daadwerkelijk vervangen worden en (2) dat mensen die hun job verloren werkloos worden of in armoede terechtkomen. Mogelijk hadden ze meerdere jobs of kunnen ze overschakelen op nieuw werk in hetzelfde of een ander bedrijf. Of mogelijk is men werkloos, maar met aanzienlijke inkomsten uit andere bronnen, zoals bijvoorbeeld verhuur. Ik bespreek eerst de inschattingen van vervangbaarheid en kom daarna tot de vraag in welke mate dat ook effectief aan het gebeuren is.

De meest gebruikelijke manier om vervangbaarheid in te schatten, is de mogelijkheden van robots en artificiële intelligentie vergelijken met verschillende types van werk op de arbeidsmarkt. Dat verschilt uiteraard per land en landen zoals België doen het aanzienlijk beter dan gemiddeld op het vlak van vervangbare jobs – wat omgekeerd spijtig is voor de meerderheid van de wereldbevolking. Een vroege schatting daarover kwam van Frey en Osborne (2013), die berekenden dat voor de Verenigde Staten 47% van de banen een risico van meer dan 70% heeft om geautomatiseerd te worden. Dat inspireerde ook Europees onderzoek met nieuwere data. De Finse onderzoekers Pajarinen en Rouvinen (2014) schatten dat 49,2% van de banen in de Verenigde Staten en 35,7% in Finland een risico van meer dan 70% liep. Onderzoek van ING bank (Brzeski & Burk, 2015) schatte dat op 59% voor Duitsland.

Deze sombere schattingen kregen tegenwind omdat ze enkel gebaseerd zijn op de hoofdactiviteit binnen een bepaald type arbeid, waar men in praktijk verschillende vaardigheden combineert (bv. communicatie op een bouwwerf). Arntz, Gregory en Zierahn (2016) maakten voor de OESO een conservatievere berekening waarin ze die variatie binnen jobs meenamen. Zij komen voor de VS uit op 9% en voor België op 7%; al heeft de mediaanbaan een 35% automatiseerbaarheid. Nieuwer onderzoek van de OESO (Nedelkoska & Quintini, 2018) laat echter zien dat die schattingen belangrijke technologische ontwikkelingen (zoals *machine learning*) niet meenamen. Volgens Nedelkoska en Quintini (2018) heeft globaal 14% van de banen een zeer hoog risico van meer dan 70% en 32% een significant risico tussen de 50 en 70%. Alternatief: de mediaanbaan heeft globaal een risico van 48% (46% voor België).



Die laatste cijfers doen ertoe. Wanneer sceptici (bv. Boone, Marchal, Marx, Van Cant, e.a., 2019) naar de 14% uit het laatstgenoemde OESO-rapport verwijzen, zeggen ze er niet bij dat in de volgende zin staat dat 32% een significant risico heeft (en in totaal dus 46% een risico van meer dan 50%). Is er dan niets aan de hand? Veel onderzoek lijkt uit te gaan van de assumptie dat wanneer banen niet volledig vervangen worden, dit niet telt. Dat is merkwaardig vanuit het oogpunt van de werkgever. Stel: je werkt in een team van vier bij McDonalds en neemt de helft van de tijd bestellingen op en dient de ander helft op. Een robot vervangt je bestellingen. Gaat de multinational alle vier werknemers voltijds blijven betalen of kunnen twee personen het werk aan?

Over naar de discussie in welke mate deze evolutie zich doorzet en mensen vervangen worden. Merk op dat er een *lag* is tussen wat technologisch mogelijk is en wat al geïmplementeerd is (of zal worden), wat een factor van onzekerheid introduceert. Onderzoek van Karabarounis en Neiman (2014) en Brynolfsson en McAfee (2014) geeft aan dat deze evolutie al bezig is. Onderzoek van Bessen, Goos, Salomons en Van den Berge (2019) naar automatisering tussen 2000 en 2016 in Nederland toont dat dit een zekere impact had op werkverlies, maar beargumenteert dat dit mild was vergeleken met bijvoorbeeld economische crisissen. Dat soort statistisch onderzoek is natuurlijk gebonden aan data uit het verleden en mist dus deels de toekomstige impact van de nieuwste technologiegolf. Er bestaat meer anekdotisch onderzoek dat pessimistische conclusies trekt uit recente (massieve) reducties binnen bedrijven (Johannessen, 2018) of dat cases bestudeert van (zo goed als) werknemerloze bedrijven (Oppenheimer, 2018). Merk op dat dit laatste vaak gaat over nieuwe investeringen, waarin dus niemand rechtstreeks werk verloor, maar wat wel onrechtstreeks toekomstige gevolgen kan hebben in verminderde opportuniteiten voor wie later naar werk zoekt.

Wanneer we kijken naar toekomstige schattingen, is onderzoek van consultancybedrijven interessant. Boston Consulting Group (Küpper, Lorenz, Knizek, Kuhlmann, e.a., 2019) deed in 2019 een rondvraag bij 1.314 productiebedrijven uit twaalf landen (zonder België) over hun robotiseringsplannen. Daaruit blijkt dat maar liefst 86% van de bedrijven in de volgende drie jaar plant te investeren in geavanceerde robotica (92% in Duitsland en Frankrijk). Men vroeg ook naar een inschatting van de impact op het aantal werknemers binnen bedrijven in de komende vijf jaar. De meeste bedrijven gaven aan nieuwe jobs te creëren, maar tewerkstelling in totaal plannen te reduceren. In Frankrijk gaf 41% aan aanzienlijk minder werknemers te zullen hebben; in Duitsland 43% (Küpper, e.a., 2019). Binnen Europa scoort Polen slecht met 60%. Een recente bevraging van De Tijd, de Antwerp Management School en hr-dienstverlener SD Worx van 1.504 leidinggevenden uit alle beroepssectoren geeft enig inzicht in de nabije toekomst van automatisering in eigen land. Daaruit leren we dat hoewel technologie ook jobs creëerde in het verleden, een op de drie aangeeft dat een aanzienlijke groep werknemers in hun bedrijf overbodig zal worden door technologie. 43% schat hun kansen laag in op andere functies binnen en buiten het bedrijf.<sup>1</sup>

### 3.2 De interactie tussen robots en samenleving

Aangezien het over de toekomst gaat, bestaat de discussie niet enkel uit cijfers, maar ook uit logische argumenten in het maatschappelijke debat waarin bijvoorbeeld ook de media of het bedrijfsleven een rol spelen. Het is noodzakelijk om aan te geven dat wanneer ik sceptische argumenten in de mond van auteurs leg, die deel zijn van een genuanceerdere analyse. Ook onderzoekers die optimistischer zijn, zoals Autor (2015) of Van Lancker (2018), maken zich wel zorgen over aspecten van robotisering en sturen aan op beleidsverandering.

Optimisten baseren zich voornamelijk op twee (gerelateerde) kernargumenten. Het eerste argument, het best gemaakt door Autor (2015), is dat men bij de vorige industriële revoluties ook waarschuwde voor jobverlies, maar de meeste mensen vandaag nog steeds werken. In onze contreien schreven Boone e.a. (2019, p. 18):

Mensen die beweren dat werk verdwijnt, hebben keer op keer spectaculair ongelijk gekregen. Steeds weer wordt het argument gebruikt: nu is het anders. Deze keer zal technologie een beslissende klap toebrengen.

Hier zijn enkele zaken op aan te merken. Om te beginnen is het vanuit armoedeperspectief niet zo dat voorgaande technologische revoluties geen gevolgen hadden voor individuen omdat we ze collectief overleefden (Gans, 1995), net zoals een ziekte niet fictief is omdat mensen genezen. Miljoenen mensen raakten wel degelijk in de armoede door machines, los van het feit dat ze er soms ook ooit weer uit raakten. Zoals Autor (2015) zelf aangeeft, is dat laatste deels te danken aan intentioneel overheidsingrijpen en reconversiebeleid.

Daarnaast is robotisering wel degelijk anders, omdat die voortkomt uit een oefening om onze vaardigheden zelf (observeren, leren, spreken, analyseren) te automatiseren, inclusief geavanceerde zaken zoals bijvoorbeeld financiële analyse of juridisch werk (Johannessen, 2018). Dat is het duidelijkst in de breedte van het fenomeen: "The disruptive character of what has been dubbed the 'fourth technological revolution' also appears to be more generalized than in preceding seismic changes, which predominantly hit low-skill manual jobs" (Standing, 2017, pp. 105-106). Zoals Nedelkoska en Quintini (2018) duidelijk berekenen, is de impact van robotisering veel breder dan eerst gedacht en raakt dit potentieel naast de assemblage- ook bijvoorbeeld de transport-, schoonmaak-, bouw- en verkoopsector. De tweede (massaproductie) en derde (ICT) revoluties zorgden voor een verschuiving van de primaire en productiesector naar werk in de dienstensector, die net nu veel te verliezen heeft bij robotisering. Die vorige revoluties waren trouwens ook onderling verschillend. De sterkste argumenten die duiden op een (voordelige) verschuiving in werk van de ene sector naar de andere gaan terug op de tweede revolutie in de jaren 1950 tot 1970. Het voordeel voor de werkende klasse bij de omwentelingen in de laatste decennia is echter minder duidelijk (zie Autor, 2015).

Het 'eerder ging het anders' argument gaat uit van het geloof dat omdat in twee kwalitatief verschillende evoluties iets niet gebeurde, dat in de toekomst ook niet zal zijn. Er wordt daarvoor echter op een tweede kernargument gesteund: het idee dat automatisering de productiviteit van arbeiders doet stijgen, wat zich vertaalt in meer vraag naar arbeid (Autor, 2015) en/of meer loon dat besteed kan worden aan meer consumptie (en dus werk). Boone e.a. (2019) schrijven: "Hogere productiviteit betekent meer rijkdom. Meer rijkdom betekent meer consumptie, en om daar aan te voldoen, ontstaan elders nieuwe jobs" (p. 20).

We kunnen die argumentatie opdelen in verschillende assumpties. De eerste assumptie is dat de koopkracht zal stijgen door meer productiviteit. Dat is betwifelbaar, aangezien ondanks neoliberale beloftes productiviteit en koopkracht in veel landen niet gelijk stijgen (Bivens & Mishel, 2015). Onderzoek van Bessen e.a. (2019) toont in Nederland geen significante positieve of negatieve impact op de lonen. Als we naar inkomen als geheel kijken (inclusief dagen zonder werk), is er gemiddeld een significant inkomensverlies. Veel nieuwe vormen van arbeid zijn bovendien precair en de werkende armoede keerde in veel westerse landen terug (Standing, 2011). Bovendien komt door de polarisering van de arbeidsmarkt deze koopkracht vooral bij de reeds gegoeden, waar we voor armoedebestrijding weinig aan hebben.

Volgens Autor (2015) draagt productiviteitsgroei alsnog bij tot meer tewerkstelling, onder andere omdat die operationele kosten drukt en uitbreiding stimuleert. Daarover bestaan inderdaad veel casestudies. Zo keek Bessen (2015) naar hoe bankautomaten sinds de jaren 1970 bedienden vervingen, terwijl er daardoor wel meer bankkantoren waren. Maar laat de spectaculaire afname van bankbedienden (en kantoren) door digitalisering nu net een van de fenomenen zijn die in België recent hoofden deed draaien. Hoewel dit effect in het verleden soms positieve resultaten opleverde, is het geen garantie voor de toekomst.

Daarnaast is er de assumptie dat robots complementair zijn aan menselijke arbeid. Hoewel de hoop is dat machines ons zullen helpen (en dat in het verleden vaak zo was), is het in veel nieuwe investeringen de bedoeling dat ze ons simpelweg vervangen. Boston Consulting Group is duidelijk in haar advies:

To be economically viable in the production environment, advanced robots must take over manual processes, not merely assist human workers with those processes. Many companies have struggled to demonstrate the economic viability of investing in robots that collaborate with human workers (Küpper, e.a., 2019, p. 10).

Dat gaat over een cruciaal aspect van robotisering: geavanceerde robots en AI zijn minder werktuigen en meer (semi)autonome productiemiddelen, die soms de schaal van hele fabrieken aannemen. Een zelfrijdende taxi heeft geen bestuurder (en vijftig of honderd taxi's ook niet). Om meer te verdienen aan gestegen productiviteit moet je natuurlijk eerst in dienst zijn.

Uiteindelijk belanden we bij de gerobotiseerde versie van het *trickle down effect*: wanneer sommigen meer verdienen, zullen ze daar via consumptie meer nijverheid mee genereren. Zoals David Ricardo in 1821 al wist, komt dan alles neer op de vraag of die toegenomen koopkracht gaat naar menselijke arbeid. Dat is steeds minder evident. Boone e.a. (2019) geven als voorbeelden onder andere een tweede auto kopen en vaker op restaurant gaan. Het eerste voorbeeld gaat over een sterk geautomatiseerde sector die nog verder zal automatiseren. Restaurants ontsprongen vroeger wel de dans van de automatisering (zie Bessen, e.a., 2019), maar daartegenover hebben de aanverwante voedselbereidingsassistenten (mensen die helpen met voedsel in grootkeukens, fast-food, hotels, enzovoort) volgens Nedelkoska en Quintini (2018) het hoogste doorsneerisico van alle beroepsgroepen. Zelfs als het banenverlies alsnog gecompenseerd zou worden door meer vraag naar persoonlijke assistentiewerk, dan betekent dat nog niet dat mensen daardoor beter af zijn. Autor (2015) schreef dat de uitvallers van de tweede industriële revolutie financieel beter af waren in de dienstensector, maar “after the late 1970s, these favorable winds slowed and in some cases reversed (...) While physically demanding operative and laborer jobs continued to atrophy, low-paid personal services began absorbing an increasing share of noncollege labor” (Autor, 2015, p. 10). Opnieuw: het gaat ons hier om risico's op armoede, niet om het al dan niet instorten van de samenleving.

Tot slot nog dit: er is een kleine, maar historisch constante groep van optimisten die de impact van robots niet onderschat, maar denkt dat ze zullen bijdragen tot de schepping van een betere, totaal andere samenleving (zie bv. de bespreking van Graeber, 2015). Dat robotisering onder een vorm van communisme waarin iedereen in de welvaart deelt minder eng is, wil ik best geloven, maar daar hebben we in onze huidige context weinig aan. Zoals Johannessen (2018) aangeeft, kunnen we deze evolutie niet los zien van machtsrelaties binnen het kapitalisme en is de kans op een utopische verdeling van robot-rijkdom in de nabije toekomst klein.

Zoals duidelijk mag zijn, blijft dit een open debat. In essentie komt het hierop neer: optimisten wijzen op studies naar de milde impact van vorige, inhoudelijk andere golven van automatisering en projecteren dit op de toekomst. Pessimisten wijzen op de radicale mogelijkheden van de huidige technologische ontwikkeling en recente cases van bijna complete vervanging, alsook de negatieve bijeffecten van deze veranderingen.

Stel dat de optimisten volledig gelijk krijgen. Dan nog is dit een serieus probleem voor armoede. Als we de meest conservatieve schatting van 7% extra banenverlies voor

België nemen (Arntz, e.a., 2016), dan is dat potentieel een verdubbeling van de werkloosheid. Als een groot deel van die mensen weer uit die werkloosheid zou raken, dan blijven anderen er nog in vallen en zal dat een gevoelige stijging van het armoedecijfer geven. We moeten er rekening mee houden dat in verschil-

**Nagenoeg geen enkele stem in het debat is het erover oneens dat de ongelijkheid zal toenemen en dat automatisering extra druk zet op onze sociale zekerheid.**

lende omstandigheden (zoals langdurige werkloosheid of met afhankelijke gezinsleden zonder inkomen) de werkloosheidsuitkeringen onder de armoedegrens liggen. Daarnaast komt de lat hoger te liggen voor een groep van zwakkere werkwilligen die al moeite hebben om in de huidige economie een plaats te vinden, aangezien steeds meer bestaande menselijke competenties vervangen worden. Bovendien is nagenoeg geen enkele stem in dit debat het er over oneens dat de ongelijkheid zal toenemen en dat automatisering extra druk zet op onze sociale zekerheid (Van Lancker, 2018). Nedelkoska en Quintini (2018) waarschuwen dat zelfs de cijfers uit lage schattingen zonder beleidsinterventie zullen leiden tot grote schokken voor ons sociaal systeem. Reden genoeg om dit onderwerp serieus te nemen en een tegenreactie vanuit de samenleving voor te bereiden.

## **4. SOS robots: maatschappelijke reacties op een rij**

De dialectiek van het kapitalisme daagt het sociale weefsel van de samenleving constant uit (Polanyi, 1968). De samenleving kan daar via verschillende beleids- of sociale innovaties op reageren. In wat volgt, schets ik een eenvoudig kader om over beleidsresponsen na te denken en bespreek ik kort verschillende opties. Deze voorbeelden zijn niet exhaustief, het gaat over een overzicht in vogelvlucht. Hier is veel meer over te zeggen en elke optie zou een apart hoofdstuk verdienen. Bovendien sluiten de meeste van deze beleidspaden elkaar niet uit, maar zijn er net interessante synergieën mogelijk.

De categorisering is gebaseerd op het punt waarop interventies ingrijpen op de interactie tussen robotisering en armoede: ze stroomt vanaf de 'bron' van het probleem stroomafwaarts naar bestrijding van de gevolgen (zie tabel 1). Eerst zijn er wat ik inperkende of preventieve reacties zal noemen, die robotisering of minstens de vervanging van menselijke arbeid rechtstreeks proberen in te dijken (zie 4.1). De tweede, meest brede laag van mediërende alternatieven, tracht de impact van robotisering te verzachten of om te buigen door op zeer verschillende manieren tussen te komen in de vertaling van banenverlies in structurele werkloosheid (zie 4.2). Een derde laag van compenserende reacties (4.3) mikt op het beschermen van de bevolking tegen inkomensarmoede als gevolg van automatisering.

**Tabel 1.** Denkkader beleidsresponsen.

Type respons	Beleid
1. Beperkend	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Direct afremmen robotisering</li> <li>b) Belasten robots</li> </ul>
2. Mediërend	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Herscholing</li> <li>b) Directe jobcreatie en sociale economie</li> <li>c) Promotie coöperatieve economie</li> <li>d) Reductie werkuren</li> <li>f) Ontvolken arbeidsmarkt</li> </ul>
3. Compenserend	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Universeel basisinkomen</li> <li>b) Uitbereiding sociale zekerheid</li> </ul>

## 4.1 Beperkende reacties

Als we de dreiging serieus nemen, is de zekerste manier om de vervanging van mensen door robots uit de weg te gaan logischerwijs om die evolutie zelf direct in te perken.

Soms overkijkt men deze optie omdat het onmogelijk lijkt, maar dat is niet noodzakelijk waar. De geschiedenis van technologie leert ons dat de indruk dat technologie onvermijdelijk is deels komt doordat we ons blindstaren op succesvolle innovaties en vergeten welke concepten niet doorbraken. Wanneer we dit meer symmetrisch bekijken, toont het paradigma van de 'sociale constructie van technologie' (Pinch & Bijker, 1984; Bijker, 1995) ons dat groepen binnen de samenleving wel degelijk invloed hebben op technologische ontwikkeling. De keuzes van ontwikkelaars, klanten, drukingsgroepen, industriële lobby's, maar zeker ook overheden, hebben allemaal invloed op dat proces. Dat is zelfs het geval bij ogenschijnlijk 'baanbrekende' technologieën: denk aan de limitatie van genetisch gemanipuleerde organismen in Europa of het aan banden leggen van het internet in autoritaire regimes.

De meest radicale optie is dat de overheid de vervanging van mensen door machines probeert te stoppen (Gans, 1995). We zouden bij wet kunnen vastleggen welke activiteiten onder welke omstandigheden geautomatiseerd kunnen worden, desnoods via volksraadpleging (bv. zelfrijdende auto's of niet?). Een mildere variant is dat overheden stoppen met subsidies voor de ontwikkeling van artificiële intelligentie. Uiteraard maakt dat ons minder competitief en moet dat indien mogelijk gecompenseerd worden door investeringen in en fiscale voordelen voor meer 'menselijke' sectoren, zoals de creatieve industrie, toerisme, onderwijs, enzovoort.

Een andere, meer besproken optie is om een taks te heffen op robots (zie ook de discussie in Van Lancker, 2018), wat ze minder competitief moet maken en geld moet opleveren voor andere maatregelen. Die idee werd in verschillende landen (waaronder Frankrijk en Canada) naar voren geschoven, maar lijkt nog niet doorgebroken. Naast economische tegenwerpingen, is onder andere de vraag welke fiscale eenheid exact telt als één 'robot' moeilijk (maar niet onmogelijk) wanneer het over AI gaat. Als robots zelf niet direct belastbaar blijken, is het in elk geval mogelijk om minstens indirect bijdragen te innen voor een 'robotfonds' om sommige van de onderstaande mediërende en compenserende maatregelen te ondersteunen.

## 4.2 Mediërende reacties

Onder deze noemer bespreek ik een breed spectrum van alternatieven die proberen de transformatie van baanverlies in structurele werkloosheid te dempen. Dat heeft zowel te maken met de samenleving veerkrachtiger maken als met de arbeidsmarkt ontlasten.

Het meest voor de hand liggende, maar evenzeer uitdagende alternatief is om in te zetten op onderwijs en herscholing. Als de optimistische voorspelling dat er nieuwe jobs aankomen, uitkomt, moeten mensen herschoold worden om die in te vullen (Nedelkoska & Quintini, 2018; Sage & Diamond, 2017). Vanuit armoedeperspectief moeten we opmerken dat dit gemakkelijker gezegd is dan gedaan, aangezien het onderwijs al een tijd achterloopt op zijn belofte het pad naar gelijkheid te effenen (zie bv. Universiteit Gent, Vakgroep onderwijskunde, s.d.). Nedelkoska en Quintini (2018, p. 9) benadrukken het belang van een actief beleid.

*Adult learning is a crucial policy instrument for the re-training and upskilling of workers whose jobs are being affected by technology. Unfortunately, evidence from this study suggests that a lot needs to be done to facilitate participation by the groups most affected by automation. The odds of participating in any type of training, on the job or outside the jobs, are found to be significantly lower amongst workers in jobs at risk of being automated.*

Het volstaat echter niet te stellen dat mensen zich moeten herscholen, dat vraagt grootschalige ingrepen (Autor, 2015). Bovendien moet dit over specifieke vaardigheden gaan, aangezien het niet zo is dat de minst geschoolde arbeid altijd het meeste risico loopt (Bessen, e.a., 2019).

Een andere respons die verder bouwt op bestaand beleid is om meer in te zetten op actief arbeidsmarktbeleid. Dat is vooral interessant voor landen die daar traditioneel niet op inzetten, maar ook in België kan de overheid nog verder inzetten op het activeren van mensen. Ze zou dit werk ook via sociale-economiëtrajecten (die liefst ook opleiding bevatten) kunnen creëren. Andere alternatieven zijn overheidsjobs voorzien of contrac-

ten uitbesteden aan bedrijven met bepaalde tewerkstellingsnormen voor mensen die moeilijk aansluiting vinden bij de arbeidsmarkt.

Over naar meer gewaagde voorstellen. We kunnen het eigenaarschap van robots zelf in vraag stellen, een vaak ontbrekend luik van discussies over robotisering (Sage & Diamond, 2017). Vervangen worden door een robot die je zelf bezit, geeft misschien dezelfde problemen op het vlak van zingeving, maar is qua inkomen interessanter (Johannessen, 2018).

Een voor de hand liggende operationalisering daarvan is het (fiscaal) aanmoedigen van de coöperatieve economie. In een coöperatieve onderneming zijn de werknemers eigenaar en beslissen ze democratisch over de koers van het bedrijf. Dat heeft verschillende voordelen: coöperatieven zijn doorgaans veerkrachtiger in tijden van crisis, zeker in termen van werkbehoud (Ranis, 2016), werknemers hebben vat op het tempo van automatisering (of kiezen ervoor dat niet te doen indien haalbaar) en delen automatisch in de productiviteitswinst.

Daarnaast zijn er alternatieven die de arbeidsmarkt herschikken, bijvoorbeeld door de werkweek te reduceren. Een reductie van het aantal werkuren kan de bestaande banen zo herschikken dat er meer arbeidsplaatsen vrijkomen: wanneer ieder wat minder werkt, kunnen er nieuwe vacatures ontstaan (Meyer, 2015; Sage & Diamond, 2017; Gans, 1995). De uitdaging is om dat met loonbehoud te doen (of dit elders te compenseren, zie de latere discussie rond het basisinkomen), anders neemt de armoede toe of moeten nog meer mensen meerdere jobs combineren. Een variant hierop is het optrekken van maatregelen zoals zwangerschaps- en vaderschapsverlof tot op Scandinavisch niveau (bv. één jaar) of het oude systeem van tijdskrediet uitbreiden.

Dat laatste voorstel maakt de brug met een ander alternatief, namelijk de ontvolking van de arbeidsmarkt, waarin we een vermindering van jobs mediëren met een vermindering in de beroepsbevolking. Niet iedereen die niet werkt, is namelijk werkloos: werkloosheid slaat specifiek op leden van de beroepsbevolking die actief werk zoeken, maar het niet hebben. Net zoals bij zwangerschapsverlof is dit politiek het haalbaarst voor groepen waarvoor dit nuttig of verdienstelijk is, ouderen bijvoorbeeld. De pensioenleeftijd verlagen of de laagste pensioenen optrekken maakt het mogelijk dat meer mensen de arbeidsmarkt vrijwillig verlaten en zo plaatsen creëren voor jongere werkzoekenden. Die eerste optie gaat recht tegen het huidige beleid in en komt met een aanzienlijke prijs, maar ouderen lijden het meest onder automatisering en zijn minder in staat zich aan te passen dan jongeren (Bessen, e.a., 2019; Nedelkoska & Quintini, 2018).

### 4.3 Compenserende reacties

Veel van de eerder beschreven alternatieven vragen om structurele veranderingen die de machtsrelaties in vraag stellen. Aangezien daar vaak weinig animo voor is, krijgen voorstellen die zich beperkten tot het compenseren van de gevolgen doorgaans de



meeste aandacht. Die vinden 'stroomafwaarts' in het stroomdiagram plaats en focussen op overleven in plaats van het probleem zelf aan te vechten. Het debat draait hier voornamelijk rond twee ideeën: het universeel basisinkomen en het versterken van de welvaartsstaat.

Het universeel basisinkomen verwijst doorgaans naar een vaste maandelijks som die iedereen onvoorwaardelijk krijgt en die helpt bij het vervullen van basisnoden (Standing, 2017). Dat wil zeggen dat zowel rijk als arm, werkend als werkloos daarin deelt. Dit oudere idee (Van Parijs, 1992) werd in het laatste decennium gerecycleerd als mogelijk de meest besproken reactie op robotisering (Ford, 2015; Mason, 2015; Standing, 2017). Als wetsvoorstel kwam dit recent ter sprake in de Verenigde Staten bij monde van voormalig presidentskandidaat Andrew Yang, maar in eigen land werd het al veel eerder door Roland Duchâtelet in het debat gebracht. De universaliteit van het basisinkomen geeft het twee voordelen in deze context. Ten eerste is dit structureel in de permanente zin, dus als dit zou werken om robotisering verteerbaar te maken, dan blijft het werken. Ten tweede is het administratief eenvoudig, aangezien iedereen het krijgt.

Er zijn echter ook enkele kanttekeningen te maken bij dit idee. Ten eerste zorgt de universaliteit voor een aanzienlijke kost, die weegt op wat realistisch de hoogte van het basisinkomen kan zijn. Verschillende onderzoekers merkten op dat het basisinkomen ofwel bijzonder duur zal zijn, ofwel onvoldoende zou beschermen tegen armoede (Navarro, 2016; Boone, e.a., 2019). Daarnaast grijpt een basisinkomen niet in op het onderliggende probleem van robotisering op de arbeidsmarkt. Dat is eigen aan alle compenserende reacties, maar het basisinkomen krijgt vaak onterecht de pretentie aangemeten een 'compleet' antwoord op robotisering te zijn, waardoor het andere noodzakelijke interventies kan overschaduwen.

Het andere pad is een uitbreiding en herschikking van socialezekerheids- en bijstandsmechanismen (Sage & Diamond, 2017), in ons geval voornamelijk de werkloosheidsuitkering en het leefloon. Dit is vooral interessant voor landen die nog geen (of een zeer beperkte) werkloosheidsuitkering hebben, waar dit in België al vrij ver ontwikkeld is. Een nieuw element is hier de onvoorspelbaarheid van een potentieel steeds toenemende (in plaats van cyclische) structurele werkloosheid. Dat maakt dat klassieke parameters zoals de duur, de hoogte van de uitkeringen, de financiering en de condities voor uitkeringsgerechtigden herdacht moeten worden op lange termijn. Dat kan eventueel in een flexibel systeem dat zich aanpast aan het niveau van de werkloosheid. Van Lancker (2018) merkt op dat de financiering uit werknemersbijdragen moeilijk is in een situatie van verregaande robotisering, en inkomsten uit winst of kapitaal onderzocht moeten worden. Deze piste heeft als voordeel dat het de re-integratie in de arbeidsmarkt als doel niet loslaat (zeker indien gekoppeld aan herscholing), al is het een minder permanent antwoord dan het basisinkomen aangezien het niet onvoorwaardelijk en voor het leven is.

Ten slotte gaat een groot deel van de discussie over de compatibiliteit tussen beide systemen. Tegenstanders van een universeel basisinkomen wijzen naar de neoliberale

wortels van dit idee (Ikebe, 2016; Alaluf & Zamora, 2017) en duiden op de mogelijkheid dat de kost van een basisinkomen vergaande privatiseringen en de afbouw van de welvaartsstaat zal rechtvaardigen. Voorstanders geven aan dat dit technisch gezien niet noodzakelijk is en dat een basisinkomen compatibel is met een sterke welvaartsstaat (Standing, 2017). Een eigen studie besloot (Ghys, Cools, Inzunza, & Wright, 2020) dat dit uiteindelijk neerkomt op de exacte implementatie en beleidscontext. Er zijn zeker voorbeelden van concepten die de welvaartsstaat ontmantelen (bv. in Mexico stelde de conservatieve partij dit letterlijk voor), maar een laag basisinkomen kan complementair zijn aan andere structurele oplossingen. Dat is natuurlijk makkelijker wanneer dit gekoppeld kan worden aan een inkomensbron buiten de sociale zekerheid, zoals bijvoorbeeld olie. Aangezien die ontbreekt voor ons land, zijn mogelijke alternatieven een CO<sub>2</sub>-taks of het eerder aangeraakte capteren van de winsten van de winnaars van de vierde industriële revolutie.

## 5. Conclusie

Sinds de coronapandemie is het intellectueel minder hip om de omvang van problemen te onderschatten. Onheilsprofeten waren vaak fout, maar zij die historische stabiliteit verkondigden evenzeer. De continue ontwikkelingen op het vlak van robotica en artificiële intelligentie kunnen op korte en vooral middellange termijn leiden tot de ontwrichting van het sociale weefsel van een samenleving die gebouwd is op de assumptie dat iedereen zich nuttig kan en moet maken. Vanuit armoedeperspectief kan dat leiden tot crisissen in inkomen, sociale uitsluiting en ongelijkheid. Bovendien is dit probleem van structurele aard, aangezien het zich bijna volledig buiten de controle van de meest kwetsbaren ontwikkelt.

Structurele problemen vragen om structurele oplossingen. De mate waarin we hierop willen reageren en de maatregelen die hiervoor overwogen worden, hangen in grote mate af van hoezeer we dit probleem erkennen, en in tweede orde van wie de verantwoordelijkheid krijgt. Zoals eerder aangegeven, is het absurd die laatste bij mensen in armoede te zoeken. Binnen dit debat zijn er verschillende stemmen die de impact van robotisering op korte termijn als mild (of zelfs positief) inzien en hier vaak ook argumenten toe hebben. Bovendien was de werkloosheid in regio's zoals Vlaanderen begin 2020 laag. Maar mogelijk zien we momenteel maar het topje van de ijsberg. Ik zie de competitie tussen de groeiende mogelijkheden van robots en de begrensde aard van de mens somberder in, zeker binnen de huidige socio-economische context. Dat komt omdat we in het armoedeveld al decennialang horen dat het met deze of gene evolutie of concept beter zal worden. Over die belofte schreven Cantillon en Van Mechelen (2015) vijf jaar geleden dat de armoede in de laatste vier decennia nergens in het Westen substantieel werd teruggedrongen. Sindsdien is het niet verbeterd.

Deze nieuwe sociale kwestie kunnen we dus maar beter serieus nemen. Dit brengt trouwens ook kansen voor de 'zaak' van structurele armoedebestrijding met zich mee. Ten eerste is dit politiek minder een klassieke links-rechtsdiscussie en zijn veel ondernemers bezorgd over robotisering. Waar bij vorige sociale kwesties de groeiende diversiteit en ongelijkheid in risico's (Elchardus & Pelleriaux, 2001) de solidariteit onder druk zetten, hebben we het nu over een brede en onvoorspelbare impact die kan leiden tot een (lang gezocht) breder draagvlak voor structurele maatregelen. Verschillende oudere beleidsrecepten (bv. sociale economie) kunnen met nieuwe ogen bekeken worden. Daarin is het vooral belangrijk om naar een synergetisch geheel van maatregelen te zoeken dat mee evolueert met de werkelijke omvang van het probleem, eerder dan te kiezen voor één magische oplossing.

## **We kunnen deze nieuwe sociale kwestie maar beter serieus nemen.**

Ten slotte is dit ook een opportuniteit voor politici en sociale actoren om in dit beleidsvacuüm te springen en de golf voor te zijn. Wie toont er leiderschap?

## **Noot**

1. De Tijd, 30/05/2020. Een op tien werknemers 'overbodig'. Online geraadpleegd: <https://www.tijd.be/dossiers/de-tijd-werkt/een-op-tien-werknemers-overbodig/10230256.html>

## **Bibliografie**

- Alaluf, M. & Zamora, D. (eds.). (2017). *Contre l'allocation universelle*. Lux.
- Arntz, M., Gregory, T., Zierahn, U. (2016). *The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis*. *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers*, 189. Paris: OECD Publishing.
- Autor, D. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30.
- Bessen, J., Goos, M., Salomons, A., & Van den Berge, W. (2019). *Automatic reaction – What happens to workers at firms that automate?* CPB Discussion Paper.
- Bessen, J. (2015). *Toil and technology*. *Finance and Development*, 52(1), 16-19. Geraadpleegd via <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Discussion-Paper-390-Automatic-Reaction-What-Happens-to-Workers-at-Firms-that-Automate.pdf>
- Bijker, W. (1995). *Of bicycles, bakelites and bulbs. Toward a theory of sociotechnical change*. Cambridge: MIT Press.
- Bivens, J. & Mishel, L. (2015). *Understanding the history divergence between productivity and a typical worker's pay. Why it matters and why it's real*. Economic Policy Institute, briefing paper 406.
- Boone, J., Marchal, S., Marx, I., Van Cant, L., Van Lancker, W., & Verbist, G. (2019). *Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland*. Instituut Gak/Universiteit Antwerpen.

- Brzeski, C. & Burk, I. (2015). *Die Roboter kommen: Folgen der Automatisierung für den deutschen Arbeitsmarkt*. Frankfurt am Main: INGDiBa Economic Research.
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014). *The second machine age: Work, progress and prosperity in a time of brilliant technologies*. London: W.W. Norton.
- Dierckx, D. (2007). *Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede*. Leuven: Acco.
- Dierckx, D. & Ghys, T. (2013). Solidariteit en herverdeling in structurele armoedebestrijding. In: D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, P. Raeymaeckers (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2013*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Cantillon, B., Collado, D., & Van Mechelen, N. (2015). *The end of decent social protection for the poor? The dynamics of low wages, minimum income packages and median household incomes*. Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Elchardus, M. & Pelleriaux, K. (2001). De nieuwe sociale kwestie: begripsverduidelijking en discussienota. *TOR*, 2001(1).
- Ford, M. (2015). *Rise of robots: Technology and the threat of a jobless future*. New York: Basic Books.
- Foster, J.B. (2017). *The meaning of work in a sustainable society: A Marxian view*. Centre for the Understanding of Sustainable Prosperity. Geraadpleegd via <http://www.cusp.ac.uk/essay/m1-3>
- Frey, C. & Osborne, M. (2013). *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?* Geraadpleegd via <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/1314>
- Gans, H. (1995). *The war against the poor*. New York: BasicBooks.
- Ghys, T. (2014). Naar een structurele theorie van armoede. In: G. Verschraegen, C. de Olde, S. Oosterlynck, F. Vandermoere, & D. Dierckx (red.), *Over gevestigden en buitenstaanders: Armoede, diversiteit en stedelijkheid* (pp. 275-295). Leuven: Acco.
- Ghys, T. (2019). De lange weg naar werkelijk structurele armoedebestrijding. *Lava*, 8 april 2019. Geraadpleegd via <https://lavamedia.be/de-lange-weg-naar-werkelijk-structurele-armoedebestrijding/>
- Ghys, T., Cools, P., Inzunza, B., & Wright, C. (2020). *First response or last resort? Reflections on Universal Basic Income as a reaction to robotization in Mexico*. Nuevo Leon 4.o. Geraadpleegd via <https://www.nuevoleon4o.org/plataforma-etica>
- Graeber, D. (2015). *The utopia of rules. On technology, stupidity, and the secret joys of bureaucracy*. Melville House.
- Ikebe, S. (2016). *The Wrong Kind of UBI*. Jacobin. Geraadpleegd via <https://www.jacobinmag.com/2016/01/universal-basic-income-switzerland-finland-milton-friedman-kathi-weeks/>
- Jahoda, M. (1982). *Employment and unemployment: A social-psychological analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johannessen, J.A. (2018). *Automation, innovation and economic crisis. Surviving the fourth industrial revolution*. London: Routledge.
- Karabarbounis, L. & Neiman, B. (2014). The global decline of the labor share. *Quarterly Journal of Economics*, 129(1), 61-103.
- Keynes, J.M. (1932). *Essays in Persuasion*. New York: Harcourt Brace.
- Küpper, D., Lorenz, M., Knizek, C., Kuhlmann, K., Maue, A., Lässig, R., & Buchner, T. (2019). *Advanced robotics in the factory of the future*. Boston Consulting Group.
- Marx, K. (1867/2011). *Capital, volume one. A critique of political economy*. Mineloa: Dover Publications.
- Mason, P. (2015). *Postcapitalism, a guide to our future*. London: Allen Lane.
- Meyer, H. (2015). *The work and inequality challenge of the digital revolution: How should government respond?* Social Europe. Geraadpleegd via <https://www.socialeurope.eu/2015/08/thework-and-inequality-challenge-of-the-digital-revolution-how-should-governments-respond/>
- Nedelkoska, L. & Quintini, G. (2018). *Automation, skills use and training*. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 202. Paris: OECD Publishing.

- Navarro, V. (2016). *Why the universal basic income is not the best public intervention to reduce poverty or income inequality*. Social Europe. Geraadpleegd via <https://www.socialeurope.eu/2016/05/why-the-universal-basic-income-is-not-the-best-public-intervention-to-reduce-poverty-or-income-inequality>
- Oppenheimer, A. (2018). *¡Sálvese quien pueda! El futuro del trabajo en la era de la automatización*. México City: Debate.
- Pajarinen, M. & Rouvinen, P. (2014) *Computerization threatens one third of Finnish employment*. ETLA Brief No 22. Geraadpleegd via <http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-22.pdf>
- Pinch, T.J. & Bijker, W.E. (1984). The social construction of facts and artefacts: Or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other. *Social Studies of Science*, 14, 399-441.
- Polanyi, K. (1968). *The great transformation. The political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press.
- Ranis, P. (2016). *Cooperatives Confront Capitalism. Challenging the neo-liberal economy*. London: Zed Books.
- Ricardo, D. (1821/2010). *On the principles of political economy and taxation*. Whitefish: Kessinger Publishing.
- Rifkin, J. (1995). *The end of work*. G.P. Putnam's Sons.
- Royce, E. (2015). *Poverty and power. The problem of structural inequality*. Rowman & Littlefield.
- Sage, D. & Diamond, P. (2017). *Europe's new social reality. The case against Universal Basic Income*. Policy Network.
- Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. New York: Crown Publishing Group.
- Srnicek, N. & Williams, A. (2015). *Inventing the future: Postcapitalism and a world without work*. London: Verso.
- Standing, G. (2011). *The precariat: The new dangerous class*. London: Bloomsbury.
- Standing, G. (2017). *Basic income: And how we can make it happen*. Pelican: Milton Keynes.
- Universiteit Gent, Vakgroep onderwijskunde (s.d.). Leesvaardigheid van 15-jarigen in Vlaanderen. Overzicht van de eerste resultaten van PISA2018. Geraadpleegd via [https://www.pisa.ugent.be/uploads/assets/155/1575373055716-Leesvaardigheid\\_OverzichteersteresultatienPISA2018.pdf](https://www.pisa.ugent.be/uploads/assets/155/1575373055716-Leesvaardigheid_OverzichteersteresultatienPISA2018.pdf)
- Van Haarlem, A., Coene, J., & Thévenot, C. (2013). Armoede vanuit een dynamisch perspectief. In: D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, & P. Raeymaeckers (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2013* (pp. 67-84). Leuven/Den Haag: Acco.
- Van Lancker, W. (2018). Als de robots komen, stijgt dan de ongelijkheid? Empirische verkenningen voor België. In: M. Somers (red.), *Vorm geven aan digitale tijden* (pp. 20-37). Minerva.
- Vranken, J. (2001). Unraveling the social strands of poverty: Differentiation, fragmentation, inequality, and exclusion. In: H.T. Andersen R. & Van Kempen (eds.), *Governing European Cities* (pp. 173-188). Aldershot: Ashgate.



# Belastingheffing in een artificieel intelligente arbeidsmarkt

Kimberly Van Sande en Anne Van de Vijver

## 1. Inleiding

Belastingen hebben in onze samenleving drie functies. Ten eerste financiert de overheid haar werkzaamheden met belastingopbrengsten. Ten tweede gebruikt de overheid belastingen als instrument, waarbij belastingvoordelen gewenst gedrag stimuleren terwijl hoge belastingen ongewenst gedrag ontraden. Ten derde zorgt de progressiviteit van de personenbelasting voor herverdeling. De belastingplichtigen met hogere inkomsten dragen verhoudingsgewijs meer bij tot de schatkist (De Smit & Stevens, 2019).

In 2019 bedroegen de belastingopbrengsten 116.650.500.000 euro.<sup>1</sup> Dat bedrag is voor 34,02% afkomstig van de personenbelasting, die grotendeels wordt betaald door werknemers.<sup>2</sup> Zij hebben dus een belangrijke rol in de financiering van de overheid.

De werknemers als financiers van de overheid komen onder druk voor zover zij naar aanleiding van een digitale revolutie vervangen zouden worden door artificiële intelligentie (AI) en robots. Sommigen voorspellen inderdaad een negatieve invloed op de arbeidsmarkt. Dat zou tot een vicieuze cirkel kunnen leiden. Zo stelde Elon Musk dat “robots will take your jobs, government will have to pay your wage” (Clifford, 2016). Maar de overheid wordt juist gefinancierd met belastingen op bezoldigingen. De werknemers die worden vervangen door AI, zullen moeten terugvallen op een uitkering van de sociale zekerheid en uiteindelijk moeten worden omgeschoold om opnieuw kans te maken op betaald werk. De financiering van de overheid komt echter onder druk te staan naarmate meer mensen hun job verliezen. De overheid ontvangt namelijk minder inkomsten, waardoor herverdeling onder druk komt te staan. Wanneer de overheid onvoldoende inkomsten ontvangt, zou dat kunnen leiden tot een daling van het bedrag van de uitkeringen in de sociale zekerheid, waardoor het risico op armoede toeneemt. Om dat doemdenken een halt toe te roepen, stelde Bill Gates een belasting op artificiële intelligentie (AI-belasting) voor. Een dergelijke belasting zou volgens hem de technologische vooruitgang van AI afremmen, zodat de arbeidsmarkt tijd heeft om zich geleidelijk aan te passen.<sup>3</sup>

Deze verkennende bijdrage toetst de (toekomstige) nieuwe realiteit van AI aan fundamentele beginselen van het fiscaal recht. Het onderzoek draagt bij tot het debat in hoe-

verre de wetgever een AI-belasting zou moeten overwegen in het licht van deze beginselen. Welke beginselen in het fiscaal recht pleiten voor of net tegen een AI-belasting? De vraag in hoeverre belastingheffing op andere bronnen, zoals kapitaal of verbruik, de belastingheffing op arbeid kan vervangen, valt buiten het bestek van deze bijdrage. Deel 2 van dit hoofdstuk geeft met een literatuurstudie binnen de computerwetenschappen, de economische wetenschappen en de rechtswetenschappen een overzicht van de invloed van AI op de arbeidsmarkt en onderzoekt hoe deze evolutie de belastingopbrengsten beïnvloedt. Deel 3 onderzoekt of een AI-belasting verantwoord kan worden in het licht van fundamentele beginselen van het fiscaal recht. Deze bijdrage wenst op deze manier een aanzet te geven naar toekomstig onderzoek en de interesse van de lezer aan te wakkeren om deel te nemen aan het debat over AI-belasting.

## 2. Invloed van artificiële intelligentie op de arbeidsmarkt

### 2.1 Artificiële intelligentie

AI omvat twee kernwoorden: artificieel en intelligentie. 'Artificieel' betekent dat iets niet natuurlijk is ontstaan, maar door een menselijk proces is gemaakt, in dit geval computersoftware (Bryson, 2019; Russell & Norvig, 2016; Warwick, 2011). 'Intelligentie' verwijst in principe naar menselijke intelligentie. Sternberg (2011, p. 108) definieert dit als de mogelijkheid om te leren, adequaat te redeneren, nieuwe problemen op te lossen en effectief om te gaan met de onvoorspelbare uitdagingen van het dagelijkse leven. AI wil dat menselijke vermogen nabootsen (Russell & Norvig, 2016; Warwick, 2011). Sommigen stellen echter dat de klassieke definitie van intelligentie te veel afgestemd is op de mens (Bryson, 2019; Russell & Norvig, 2016; Warwick, 2011; Wang, 2007). Zij stellen een andere, ruimere definitie voor: "The variety of information-processing processes that collectively enable a being to autonomously pursue its survival. (...) The success of a being depends on it performing well, or at least adequately, in its own environment" (Warwick, 2011, p. 17). Deze definitie heeft een lagere drempel zodat lagere vormen van intelligentie ook onder de verzamelterm AI kunnen worden gebracht (Bryson, 2019; Russell & Norvig, 2016; Warwick, 2011; Wang, 2007).

AI is eveneens een verzamelterm (Russell & Norvig, 2016). Systemen die werken op basis van AI kunnen voorkomen op verschillende schalen van het intelligentiespectrum. Grosso modo wordt AI ingedeeld in drie grote groepen: gespecialiseerde artificiële intelligentie, gegeneraliseerde artificiële intelligentie en artificiële superintelligentie (Landgrebe & Smith, 2019; Karamjit, 2016).

Gespecialiseerde AI is erop gericht om een specifieke taak goed uit te voeren. Voor deze vormen van AI is het niet mogelijk om een andere taak, waarvoor het systeem niet werd ontworpen, uit te voeren. Dergelijke AI heeft kenmerken die overeenkomen



met cognitieve intelligentie. Gespecialiseerde AI zoekt op basis van al beschikbare data naar patronen die kunnen worden toegepast op nieuwe data om toekomstige beslissingen of acties te onderbouwen (Kaplan & Haenlein, 2019; Catteau, 2019; Pennachin & Goertzel, 2007). Deze AI-systemen zijn in staat om autonoom taken uit te voeren, weliswaar binnen het kader van hun interne procedures (algoritmes). Ze komen echter niet op autonome wijze tot stand, maar via een menselijke ontwerper. De door AI genomen beslissingen worden daarnaast in vele situaties achteraf gecontroleerd door een mens (Catteau, 2019; Mueller & Massaron, 2018). Het gaat bijvoorbeeld om AlphaGo, de AI van Google die het spel Go won van een Chinese meester,<sup>4</sup> en de vrouwelijke chat-robot Sophia.<sup>5</sup> Dit is de enige vorm van AI die momenteel bruikbaar is in de praktijk (Landgrebe & Smith, 2019; Boyd, 2020; Bryson, 2019).

Een AI-systeem met gegeneraliseerde intelligentie (AGI) heeft een ongebreidelde cognitieve intelligentie en is in staat om operationeel en autonoom te handelen zoals een mens (Muehlhauser, 2013). Het kan werken aan resultaten die niet op voorhand werden gedetermineerd door de menselijke ontwerper (Vincent, 2018; Mueller & Massaron, 2018). AGI beschikt niet noodzakelijk over een zelfbewustzijn of emoties, maar moet wel in staat zijn om de menselijke emoties te begrijpen en er rekening mee te houden in de besluitvorming. Het beschikt echter niet over sociale intelligentie (Kaplan & Haenlein, 2019). Een hypothetisch voorbeeld van mogelijke AGI is de zoekmachine Siri als die zich in de toekomst zou ontwikkelen tot een humanoïde robot met uitgebreide vaardigheden in verschillende taaksegmenten zoals spraakherkenning, menselijke emoties herkennen, koffiezetten, Ikea-meubelen bouwen en schrijfvaardigheid. De robot overstijgt daarbij niet noodzakelijk de menselijke kennis in een bepaald onderwerp. Tot op heden bestaat gegeneraliseerde AI nog niet (Vincent, 2018; Mueller & Massaron, 2018; Muehlhauser, 2013; Pennachin & Goertzel, 2007), maar volgens sommigen is dit een louter technisch probleem dat met meer computerkracht in de toekomst opgelost kan worden (Bostrom, 2014; Kurzweil, 2005).

Artificiële superintelligentie (ASI) is een hypothetisch AI-systeem dat de menselijke intelligentie in alle gebieden ver overstijgt. Een ASI-systeem zou in staat zijn tot sociale vaardigheden en algemene wijsheid. ASI bezit alle vormen van menselijke intelligentie: cognitieve, emotionele en sociale intelligentie. Daarnaast beschikt het over een zelfbewustzijn en is in staat om zelfstandig te denken. Het beschikt echter niet over creativiteit. Dit is de reden waarom een aantal wetenschappers ASI als de enige ware vorm van AI aanzien (Kaplan & Haenlein, 2019). Als voorbeeld kan opnieuw worden gedacht aan een hypothetische humanoïde robot, maar die is met behulp van ASI-software tot meer in staat: de robot zal zich bewust zijn van het eigen bestaan, beschikken over sociale vaardigheden waardoor deze diepe conversaties kan aangaan met mensen en in het bezit zijn van een grenzeloze kennis over elk denkbaar (en zelfs voor de mens ondenkbaar) onderwerp. Computerwetenschappers menen dat zodra zij AGI bereiken, ASI snel zal volgen (Grace, Salvatier, Dafoe, Zhang, e.a., 2018; Bostrom, 2014).

Het begrip 'robotica' verwijst naar robots die taken overnemen van de mens. Robotica is dus enger dan AI. Omgekeerd is robotica ook breder dan AI, omdat robots niet nood-

zakelijk 'intelligent' zijn, bijvoorbeeld een robotarm in een autofabriek. Deze bijdrage is beperkt tot intelligente robots met ingebouwde AI, bijvoorbeeld de chatbot Sophia of de zorgrobot James,<sup>6</sup> die onlangs werd ingeschakeld in een Belgisch woonzorgcentrum. Dit is ook de definitie die de High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (2019, p. 4) van de Europese Commissie geeft aan robotica: "AI in action in the physical world". Zij zien robotica als machines die moeten omgaan met de dynamiek, onzekerheid en complexiteit van de fysieke wereld.

## 2.2 De artificieel intelligente arbeidsmarkt

De opkomst van AI-systemen behelst een nieuwe fase in de trend van automatisering. Het proces van automatisering van de arbeidsmarkt startte al in de late 19<sup>e</sup> eeuw met stoommachinetechnologie. Samen met de vooruitgang in de informatietechnologie werd in de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw een versnelling hoger geschakeld met de automatisering van gestandaardiseerde gegevensverwerking. In het verleden had automatisatie twee effecten: minder nood aan menselijke arbeid maar meer productiviteit, waardoor andere tewerkstelling werd gecreëerd: hoogbetaalde *lovely jobs*, die intellectuele arbeid vereisen zoals management, IT en hightechberoepen, en laagbetaalde *lousy jobs*, de handarbeid die niet valt te automatiseren zoals onderhoud, zorg en opdieners, nemen toe. Tegelijkertijd nam de vraag naar *middle jobs*<sup>7</sup> af door middel van automatisatie (Chiacchio, Petropoulos, & Pichler, 2018; McKinsey Global Institute, 2017; Darvas & Wolff, 2016; Goos, Manning, & Salomons, 2009). Globaal genomen daalde de tewerkstelling niet (Gregory, Salomons, & Zierahn, 2019; Korinek & Stiglitz, 2017; Petropoulos, 2018; Makridakis, 2017; Gordon, 2016).

AI gaat nu een stap verder en onderzoekers zijn het niet eens over de mate waarin (gespecialiseerde) AI een negatieve impact zal hebben op de tewerkstelling (Agoria, 2018; Arntz, Gregory, & Zierahn, 2016; Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2016; Frey & Osborne, 2013). Volgens sommigen zal de impact nu groter zijn, omdat AI dichterbij het menselijke kunnen staat en menselijke intelligentie wil nabootsen. Daardoor zou de tewerkstelling nu wel dalen (Barrat, 2013; Agoria, 2018; Arntz, e.a., 2016; Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2016; Frey & Osborne, 2013).

Wanneer een job wordt overgenomen door AI, zal in eerste instantie de vraag naar menselijke arbeid verminderen, waardoor de lonen van dergelijke jobs zullen afnemen.

**Wanneer een job wordt overgenomen door AI, zal de vraag naar menselijke arbeid verminderen, waardoor de lonen van dergelijke jobs zullen afnemen.**

Dat proces zal doorgaan tot het moment waarop de vraag naar deze job volledig verdwijnt (Korinek & Stiglitz, 2017). Frey en Osborne (2013) komen tot de ophefmakende conclusie dat ongeveer 47% van de jobs binnen de Verenigde Staten zullen worden overgenomen door 'slimme' robots. Die conclusie moet voor de Europese Unie worden ge-

nuanceerd. Onderzoek wijst uit dat de impact van robotisering op werkgelegenheid in de Verenigde Staten negatiever zou zijn dan in de Europese Unie aangezien de Amerikaanse arbeidsmarkt over het algemeen meer bestaat uit *lousy jobs* (Chiacchio, e.a., 2018).

Het onderzoek van Frey en Osborne wist toch de aandacht te trekken van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid. Die laatste gaf de opdracht aan de Nationale Bank van België om de methodologie van Frey en Osborne toe te passen op de Belgische arbeidsmarkt. De resultaten voor ons land blijken even alarmerend. 39,1% van de jobs maakt een kans van meer dan 70% om volledig gedigitaliseerd te worden. Voor 42,7% van de jobs wordt die kans eerder laag ingeschat, namelijk 30% of minder (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2016). De OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) ziet de toekomst rooskleuriger in en gelooft dat ongeveer 7% van de huidige Belgische werknemers zijn job zal verliezen (Arntz, e.a., 2016).

Volgens de OESO lopen vooral laaggeschoolden (geen secundair diploma) met lagere inkomens een hoog risico om vervangen te worden door gespecialiseerde AI. Op die manier verhoogt AI de inkomensongelijkheid. Middelgeschoolden (diploma secundair onderwijs) lopen ongeveer 40% kans terwijl hooggeschoolden slechts 5% kans lopen om vervangen te worden (Arntz, e.a., 2016; Agoria, 2018).<sup>8</sup> Vertaald naar beroepen lopen het meeste risico om in de toekomst te verdwijnen: de ambachtslieden die vooral fysiek voorspelbare activiteiten uitoefenen (bijvoorbeeld lassen en solderen op een assemblagelijijn, voedselbereiding en verpakking), het administratief en dienstverlenend personeel (bijvoorbeeld lagere administratieve bedienden, boekhouders, klantenservicemedewerkers), detailhandel en handarbeiders zonder technische vaardigheden (Agoria, 2018; Chui, Manyika, & Miremadi, 2016; Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2016; Levy & Murnane, 2003). De impact van AGI en ASI werd tot op heden nog niet becijferd.

Het is echter weinig waarschijnlijk dat gespecialiseerde AI en AGI de mens zal vervangen in taken die veelzijdige communicatie vereisen, het uiten van emoties, het putten uit intuïtie of creativiteit of het begrijpen van cultuur en menselijk handelen. In deze fase zal tewerkstelling in de onderwijssector, gezondheidssector, sociaal werk, management, creatieve sector en digitale sector wellicht grotendeels behouden blijven (Agoria, 2018; Chui, e.a., 2016; Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2016; Levy & Murnane, 2003). De grote meerderheid van economen zijn het erover eens dat met de komst van ASI daarentegen menselijke tewerkstelling volledig vervangen kan worden (Makridakis, 2017; Crews, 2016). Uiteindelijk zullen artificieel intelligente entiteiten zich ontwikkelen zonder menselijke tussenkomst, zullen zij eigen doelstellingen en gedrag nastreven (Korinek & Stiglitz, 2017; Tegmark, 2017; Bostrom, 2014) en zal de mens steeds minder 'eigendomsrechten' op dergelijke artificieel intelligente entiteiten kunnen laten gelden (Korinek & Stiglitz, 2017). Met eigendomsrecht wordt bedoeld het recht van de eigenaar om over het AI-systeem te beschikken, het recht van het gebruik en het recht om over de opbrengst van het AI-systeem te beschikken. Deze problematiek stelt zich bij ASI-systemen, aangezien die beschikken over een eigen zelfbewustzijn waardoor het ei-

gendomsrecht van de mens op dergelijke systemen op lossen schroeven komt te staan. Een dergelijk menselijk eigendomsrecht zou dan namelijk een vorm van technologische slavernij impliceren.

Andere studies leggen meer de nadruk op de opportuniteiten van AI. Zo voorspellen bepaalde studies dat het verdwijnen van bepaalde beroepen gecompenseerd zal worden door nieuwe jobs, vooral in de dienstensector, de digitale sector, het onderwijs en de gezondheidssector (Korinek & Stiglitz, 2017; Agoria, 2018; OECD, 2015). De nieuwe jobs kunnen voortkomen uit nieuwe producten en diensten ten gevolge van de ontwikkelingen binnen AI. Bovendien wordt verwacht dat productiebedrijven lageloonlanden zullen verlaten en zich opnieuw zullen vestigen in westerse landen wanneer de productie van robots aangedreven door AI-software goedkoper wordt dan menselijke productie (Korinek & Stiglitz, 2017; Agoria, 2018; Steels, Berendt, Pizurica, Van Dyck, e.a., 2017; IBA Global Employment Institute, 2017).

Andere studies wijzen erop dat AI monotoon, gevaarlijk of arbeidsintensief werk zal overnemen, waardoor de mens productiever kan zijn en zich meer kan richten op creatief en zinvol werk (Agoria, 2018; Warwick, 2011; Chui, e.a., 2016).<sup>9</sup> De 'slimme robot' wordt in wezen de assistent van de mens op de werkvloer die de routineuze taken in het werk overneemt waardoor het werk vereenvoudigt en de kwaliteit van het werk wordt verbeterd (Korinek & Stiglitz, 2017; Agoria, 2018; Chui, e.a., 2016; Levy & Murnane, 2013). De toekomst van werk zal bestaan uit sociale contacten, niet-routinematige cognitieve taken zoals het oplossen van ongestructureerde problemen, het werken met nieuwe informatie, oplossen van nieuwe problemen en het uitvoeren van niet-routinematig (onvoorspelbaar) fysiek werk.

De nieuwe jobs en de wijzigende jobinhoud vereisen digitale vaardigheden, abstract en probleemoplossend redeneervermogen (Petropoulos, 2018; IBA Global Employment Institute, 2017). Talrijke studies vragen daarom aan de overheden om in te zetten op onderwijs en competentieversterking, zodat bedrijven straks een beroep kunnen doen op voldoende digitaal geschoolde werknemers (Schwab & Samans, 2016; SERV, 2019).<sup>10</sup> Omdat vooral laaggeschoolden het risico lopen vervangen te worden door gespecialiseerde AI (en later eventueel AGI en ASI), wordt gepleit voor bijzondere aandacht voor competentieversterking bij die groep (Arntz, e.a., 2016; Agoria, 2018).<sup>11</sup>

## 2.3 Artificiële intelligentie en belastingopbrengsten

AI zal een ingrijpende invloed op de arbeidsmarkt hebben. Naarmate de intelligentie van AI toeneemt en het menselijke kunnen benadert, verhoogt het risico dat AI niet alleen het uitzicht van de tewerkstelling verandert, maar een negatieve invloed heeft op tewerkstelling. Dan heeft AI een negatieve invloed op de belastingopbrengsten, aangezien minder werknemers ook betekent dat minder bezoldigingen onderworpen worden aan de personenbelasting.

Voorts wijzen onderzoekers erop dat als AI zo autonoom wordt dat ondernemingen geen 'eigendomsrechten' meer kunnen laten gelden op AI (*supra*), het risico ook bestaat dat de AI een eigen 'vermogen' zal hebben en door AI gegenereerde inkomsten aan iedere belasting ontsnappen. Alleen natuurlijke personen of rechtspersonen worden namelijk als belastingplichtigen aangeduid, niet AI (De Lima Carvalho, 2019).

Nochtans heeft AI tot gevolg dat de overheidstaken toenemen en dus ook de financieringsbehoeften van de overheid. Verwacht wordt namelijk dat AI vooral laaggeschoolden zwaarder zal treffen en aldus zal leiden tot een grotere ongelijkheid (*supra*). Dat impliceert meer overheidsinspanningen op het vlak van opvang en oplossingen voor werkloosheid, alsook herverdeling. Bovendien vereist de digitalisering meer overheidsinvesteringen in onderwijs en vaardigheden (*supra*).

**AI heeft tot gevolg dat de overheidstaken toenemen en dus ook de financieringsbehoeften van de overheid.**

In de literatuur wordt daarom voorgesteld om een belasting op AI in te voeren (Abbott & Bogenschneider, 2017; Ahmed, 2018). Ook het Europees Parlement (2015) heeft al nagedacht over de invoering van een dergelijke belasting. Volgens Europees parlements-lid Mady Delvaux is een robotbelasting de meest voor de hand liggende oplossing om de sociale problemen ten gevolge van werknemers die vervangen worden door AI aan te pakken. Deze denkoefening kaderde in een resolutie van het Europees Parlement over AI. Die resolutie voorziet in de mogelijkheid van een elektronische persoonlijkheid voor AI. De persoonlijkheid zou beperkt zijn tot de 'meest geavanceerde autonome robots', daarmee wordt bedoeld robots die aan de volgende voorwaarden beantwoorden: beschikken over de autonomie om de eigen acties te kiezen onafhankelijk van externe controle of invloed, in staat zijn tot het nemen van vrijwel onafhankelijke beslissingen die niet rechtstreeks of onrechtstreeks worden gecontroleerd door mensen, beschikken over de vaardigheid om te leren uit ervaringen, beschikken over aanpassingsvermogen en het kunnen samenwerken met actoren uit hun omgeving en in staat zijn om de omgeving in de buitenwereld significant te wijzigen.<sup>12</sup> Het Europees Parlement merkt hier evenwel bij op dat deze autonomie "van zuiver technologische aard is en dat de mate ervan afhangt van de vraag hoe geavanceerd de interactie van de robot met zijn omgeving volgens het ontwerp moet zijn".<sup>13</sup> Over een AI-belasting werd echter binnen het Europees Parlement geen akkoord gevonden vanwege de angst voor een negatieve invloed op het concurrentievermogen en werkgelegenheid (ondernemingen die AI gebruiken, zouden zich vestigen in fiscaal meer aantrekkelijke staten).<sup>14</sup>

In deel 3 van dit hoofdstuk worden mogelijke verantwoordingen voor een AI-belasting besproken samen met de gevolgen voor het design van een dergelijke belasting.

### **3. Belastingheffing in een artificieel intelligente arbeidsmarkt**

#### **3.1 Neutraliteit tussen artificiële intelligentie en arbeid**

Het neutraliteitsbeginsel in het fiscaal recht houdt in dat gelijkaardige activiteiten gelijk worden belast zodat belastingen het gedrag van mensen en ondernemingen niet verstoren. In een niet-neutraal belastingstelsel bestaat een stimulans voor niet-efficiënt gedrag met het oog op een lagere belastingheffing. Op die manier minimaliseert neutraliteit welvaartsverlies (Mirrlees, Adam, Besley, Blundell, e.a., 2011).

Neutraliteit betekent ook dat voor ondernemingen de keuze om bepaalde taken te laten uitvoeren door menselijke arbeid dan wel AI of intelligente robots, fiscaal neutraal is. Maar de huidige (para)fiscaliteit bevoordeelt AI. Het gebruik van AI is immers niet onderworpen aan socialezekerheidsbijdragen. Bovendien gelden in verschillende landen bijkomende belastingvoordelen voor investeringen in automatisatie (Abbott & Bogenschneider, 2017). Ook in België geldt een investeringsaftrek voor bepaalde digitale investeringen (art. 69, § 1, lid 1, 2°, f WIB). De innovatieaftrek laat een aftrek toe van 85% van de inkomsten uit innovatie, inclusief bepaalde software (art. 205/1 WIB). Daarom is AI voor bedrijven goedkoper dan menselijke arbeid.

Het neutraliteitsbeginsel pleit voor een gelijke belasting van AI en arbeid bij ondernemingen (Abbott & Bogenschneider, 2017; Soled & Thomas, 2017; Mazur, 2019). De belastingvoordelen voor innovatie en automatisering moeten geëvalueerd worden in het licht van de negatieve impact op de tewerkstelling. Zo heeft Zuid-Korea als eerste land een 'AI-belasting' ingevoerd in de vorm van een beperking van de fiscale voordelen voor automatisatie.<sup>15</sup> Omgekeerd kan meer neutraliteit worden gerealiseerd door ook ondernemingen die kiezen voor menselijke arbeid en opleidingen voorzien om hun werknemers de nodige digitale vaardigheden bij te brengen, fiscaal te belonen met belastingaftrekken (Abbott & Bogenschneider, 2017; Paul-Choudhury, 2017). Aangezien het risico op arbeidsuitval het grootst is bij laaggeschoolde werknemers (*supra*) verdient die groep hier de meeste aandacht.

#### **3.2 Belasting op gebruik van artificiële intelligentie**

In welbepaalde gevallen is het verantwoord om af te wijken van de neutraliteit van belastingheffing (Mirrlees, e.a., 2011). Zo is een pigouvianse belasting een belasting op de negatieve externaliteiten van een marktactiviteit. De belasting wil meer specifiek ongewenste gevolgen corrigeren door rekening te houden met de maatschappelijke kosten van bepaalde activiteiten. Zo is bij milieueffingen de externaliteit de schade aan het milieu en geldt dat de vervuiler betaalt.

De gevolgen en sociale kosten van de vervanging van werknemers door AI zijn ook dergelijke negatieve externaliteiten. Die kosten worden gedragen door de maatschappij en de overheid, die inspanningen moeten leveren op het vlak van werkloosheid, herverdeling en onderwijs.

Deze negatieve externaliteiten zouden gecorrigeerd kunnen worden door een nieuwe AI-belasting ten laste van ondernemingen die AI gebruiken (Mazur, 2019). Als pigouvi-aanse belasting moet het design van de AI-belasting dan rekening houden met de gevolgen en de sociale kosten van de vervanging van werknemers door AI (McCredie, Bronwyn, Sadiq, Kerrie, e.a., 2019). De verantwoording voor de belasting bestaat namelijk net in de realisatie van een correctie voor die ongewenste kosten.

### **De negatieve externaliteiten zouden gecorrigeerd kunnen worden door een nieuwe AI-belasting.**

In de eerste plaats rijst de vraag welke AI geïmplementeerd moet worden door de belasting. AI is namelijk een verzamelterm die verschillende vormen van intelligentie op het spectrum omvat (*supra*). Een aanknopng zou gevonden kunnen worden in de resolutie van het Europees Parlement, die de mogelijkheid van elektronische persoonlijkheid voorziet voor AI. Die persoonlijkheid is beperkt tot de “meest geavanceerde autonome robots”.<sup>16</sup> Die scheidingslijn lijkt voor een AI-belasting echter niet geschikt. Enerzijds sluit deze definitie toch minder slimme gespecialiseerde AI uit die werknemers zal vervangen (bv. het detecteren van beschadigde producten aan de fabrieksband), anderzijds valt onder deze definitie ook AI die niet noodzakelijk leidt tot een verlies aan tewerkstelling, maar de tewerkstelling wel aangenamer maakt (bv. een ziekenhuisrobot) (Mazur, 2019).

Voorts rijst de vraag hoe de belastbare grondslag moet worden vastgesteld. In de literatuur werden al talrijke voorstellen gedaan. Volgens Vermeulen, Kesselhut, Pyka en Saviotti (2018) zou als maatstaf bijvoorbeeld het jaarlijkse bedrag aan investeringen gebruikt kunnen worden dat een onderneming spendeert aan de vervanging van werknemers. Een ander voorstel berekent de belastbare grondslag in functie van de ratio omzet ten opzichte van de tewerkstelling. Naarmate de ratio stijgt, is een hogere belasting verschuldigd (Oberson, 2019). Dat zou evenwel betekenen dat de meest productieve ondernemingen zwaarder belast worden (Mazur, 2019). Oberson (2017, 2019) stelt als alternatief voor om een “fictief loon” te bepalen dat de bezoldiging weerspiegelt die werknemers zouden ontvangen hebben als ze niet vervangen waren door de AI. Volgens Orton-Jones (2018) zou gekeken kunnen worden naar de computerkracht. Minstens in een eerste fase lijkt een meer eenvoudige benadering waarbij wordt uitgegaan van een vast tarief op de eigendom of het gebruik van AI (Oberson, 2017) ons het meest aangegeven, hoewel een dergelijke belastingberekening dan minder rekening houdt met de negatieve externaliteiten en dus met de verantwoording van de belasting.

Daarnaast rijst de moeilijkheid voor een staat om voor een dergelijke nieuwe AI-belasting een territoriaal aanknopingspunt met AI te erkennen. Het huidige internationaal fiscaal recht voorziet namelijk dat een welbepaalde fysieke 'aanknopning' moet bestaan met het belastingheffende land in de vorm van een vertegenwoordiger die bindende contracten sluit namens een buitenlandse onderneming, een werf, een kantoor, een magazijn, ... Voor zover AI activiteiten vanuit *the cloud* worden uitgeoefend, is het moeilijk om een dergelijk fysiek aanknopingspunt vast te stellen en bestaat het risico op belastingontwijking (Ahmed, 2018). Die vaststelling pleit ervoor om ook een ander soort aanknopning te voorzien, bijvoorbeeld in functie van een digitale aanwezigheid, in de vorm van de afnemer of de gebruiker. Die alternatieven werden ook al gesuggereerd in de context van de belastingheffing van de gedigitaliseerde economie (Van Hulle, De Brabanter, & Cassimon, 2020; Olbert & Spengel, 2017, 2019; OECD, 2015).

### 3.3 Artificiële intelligentie als nieuw belastingsubject

De voorstellen in punt 3.2 doelen op een AI-belasting ten laste van ondernemingen die AI gebruiken. AI wordt evenwel steeds autonomer en, zoals hierboven aangehaald, voorziet een resolutie van het Europees Parlement zelfs in de mogelijkheid om, naast de natuurlijke persoon en de rechtspersoon, elektronische persoonlijkheid toe te kennen aan de "meest geavanceerde autonome robots". Daarbij aansluitend wordt in de literatuur ook gesteld dat naarmate de autonomie van AI toeneemt, eraan gedacht kan worden om die autonomie ook in de belastingwetgeving door te trekken en AI als een autonome belastingplichtige te beschouwen (De Lima Carvalho, 2019).

Ook hier rijst de vraag welke AI dan als belastingplichtige geïncorporeerd zou kunnen worden. Een belasting direct ten laste van AI wordt meer verantwoord naarmate de onderneming geen 'eigendomsrechten' kan laten gelden op de AI en het 'vermogen' van de AI autonomer wordt, bijvoorbeeld in de vorm van een 'eigen' elektronische portefeuille. De inkomsten gegenereerd door de AI kunnen dan steeds minder toegerekend worden aan de onderneming die de AI heeft ontwikkeld. Voor dergelijke (toekomstige) situaties kan het door Oberson (2017) voorgesteld concept 'elektronische draagkracht' gebruikt worden. Het design van deze AI-belasting moet dan rekening houden met het draagkrachtbeginsel<sup>17</sup> en meer specifiek de elektronische draagkracht van de AI. De AI-belasting wil de elektronische draagkracht van AI in de belastingheffing betrekken.

Deze AI-belasting zou meteen toelaten om de inkomsten van AI die anders onbelast zouden blijven alsnog te vatten. Het draagkrachtbeginsel pleit op deze manier wel voor de invoering van een dergelijke AI-belasting. Ook het profijtbeginsel<sup>18</sup> ondersteunt een dergelijke belastingheffing; zonder deze belasting zou een deel van de financiële draagkracht in de maatschappij onbelast blijven. In dit scenario kan AI namelijk net zoals natuurlijke personen en rechtspersonen genieten van de uitgebouwde overheidsstructuur (digitale structuur, markt, regelgeving, onderwijs, enz.) (De Lima Carvalho, 2019).



De vraag is echter of dergelijke juridische en economische zelfstandigheid van AI kan bestaan of minstens of het wenselijk is dat die bestaat. Zo waarschuwt Dusarduijn (2019, p. 127) dat “de mens (...) een dergelijk controleverlies over deze smartrobot ook te allen tijde [dient] te voorkomen”. Anderen wijzen erop dat het toekennen van rechts-persoonlijkheid aan AI juridisch en ethisch ongepaste gevolgen met zich kan meebrengen. Een dergelijk juridisch construct zou volgens hen namelijk tot gevolg kunnen hebben dat het AI-systeem ook mensenrechten verwerft, zoals het recht op waardigheid, het recht op een vergoeding of het recht op burgerschap. Dit zou in strijd zijn met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.<sup>19</sup>

### 3.4 Timing

Het grootste bezwaar tegen de invoering van een AI-belasting luidt dat technologische innovatie en bijhorende voordelen op die manier worden gehinderd (bv. Mazur, 2019). AI staat nog in de kinderschoenen en een AI-belasting zou de ontwikkeling ervan kunnen hinderen. Het lijkt daarom aangewezen om een AI-belasting pas in te voeren als de ontwikkeling ervan verder staat. Dan zal de verhoogde productiviteit van AI ook beter in staat zijn om bij te dragen tot het belasting-systeem (Ahmed, 2018). Dat een te snelle invoering van een AI-belasting schadelijk zou zijn voor de ontwikkeling van de industrie, innovatie en concurrentie is ook de reden waarom voorlopig binnen het Europese Parlement nog geen akkoord kon worden bereikt over een dergelijke belasting (Lexer & Scarcella, 2019).

**Het grootste bezwaar tegen de invoering van een AI-belasting is dat technologische innovatie en bijhorende voordelen worden gehinderd.**

De wereld van AI evolueert evenwel razendsnel waardoor het aangewezen is deze denkoefening vandaag al te maken.

## 4. Conclusie

De waarheid van de invloed van AI op de arbeidsmarkt is genuanceerd. Sommigen gaan ervan uit dat de ontwikkeling van AI opnieuw gepaard gaat met het verdringingseffect en productiviteitseffect, wat in het verleden heeft geleid tot een toename aan netto jobs. Anderen stellen dat het ditmaal anders is aangezien AI dichter aanleunt bij het menselijke kunnen. Naarmate AI meer het domein van superintelligentie bereikt, zullen meer jobs verdwijnen tot het punt waarop de mens economisch overbodig dreigt te worden. De veranderingen op de arbeidsmarkt leiden ertoe dat de overheid moet

inzetten op onderwijs en competentieversterking bij alle lagen van de bevolking, maar vooral bij laaggeschoolden. Daarnaast zal de overheid extra moeten inzetten op herverdeling om een vangnet te bieden aan mensen die hun werk kwijtraken. Om die taken te vervullen, heeft de overheid nood aan extra inkomsten. Wij toonden aan dat de overheid momenteel het merendeel van haar inkomsten haalt uit de personenbelasting. Naarmate AI een meer negatieve invloed heeft op tewerkstelling, zullen haar inkomsten uit de personenbelasting verlagen. Zeer autonome AI zou overigens kunnen leiden tot een ontsnapping aan iedere vorm van belasting. Zonder tijdig ingrijpen van de overheid dreigen de overheidsinkomsten tot een dieptepunt te dalen tot het moment waarop ze niet langer in staat zal zijn mensen uit armoede te houden door middel van toereikende socialezekerheidsuitkeringen.<sup>20</sup>

Om de overheidsinkomsten veilig te stellen en ervoor te zorgen dat de overheid haar bijkomende overheidstaken kan vervullen, gaan stemmen op om een soort AI-belasting in te voeren. Een dergelijke AI-belasting is verantwoord op basis van het fiscale neutraliteitsbeginsel. Het neutraliteitsbeginsel impliceert een gelijke belasting van AI en arbeid bij ondernemingen, in plaats van de huidige behandeling die AI bevoordeelt. Daarbij wordt een AI-belasting eveneens verantwoord op basis de negatieve effecten die AI met zich meebrengt, zoals het verdringen van tewerkstelling en de kosten die daaraan verbonden zijn. Een AI-belasting kan verschillende vormen aannemen. Bij het ontwerpen van een AI-belasting moet de wetgever evenwel bijzondere aandacht besteden aan het belastingobject (welke AI wordt geïmponeerd), de belastbare grondslag en het territoriale aanknopingspunt. In de mate dat AI steeds autonomer wordt, kan worden gedacht aan het toekennen van een belastingplicht aan AI-systemen zelf. Deze belastingplicht wordt dan verantwoord op basis van een 'elektronisch' draagkrachtbeginsel en het profijtbeginsel.

## Noten

1. Zie [https://financien.belgium.be/nl/Statistieken\\_en\\_analysen/statistieken/belgische\\_federaal\\_ge\\_nde\\_fiscale\\_ontvangsten](https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/statistieken/belgische_federaal_ge_nde_fiscale_ontvangsten)
2. Zie [https://financien.belgium.be/nl/Statistieken\\_en\\_analysen/statistieken/belgische\\_federaal\\_ge\\_nde\\_fiscale\\_ontvangsten](https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/statistieken/belgische_federaal_ge_nde_fiscale_ontvangsten)
3. Zie De Standaard, 21/02/2017, 'Robotbelasting? Goed idee volgens Bill Gates'. Geraadpleegd via [https://www.standaard.be/cnt/dmf20170220\\_02741845](https://www.standaard.be/cnt/dmf20170220_02741845)
4. Zie Reuters, 23/05/2017, C. Cadell, 'Google AI beats Chinese master in ancient game of Go'. Geraadpleegd via <https://www.reuters.com/article/us-science-intelligence-go/google-ai-beats-chinese-master-in-ancient-game-of-go-idUSKBN18JoPE>
5. Zie Mirror Online, 16/01/2018, S. Curtis, 'Humanoid robot 'Sophia' makes surprise appearance at United Nations to share her views on artificial intelligence'. Geraadpleegd via <https://www.mirror.co.uk/tech/humanoid-robot-sophia-makes-surprise-11330970>
6. Zie *Gazet van Antwerpen*, 24/4/2020 (p. 15), 'Zorgrobot brengt familie tot bij rusthuisbewoners'.
7. Deze jobs vereisen minstens een diploma van het secundair onderwijs, maar toch een specifieke set aan vaardigheden die men meestal kan verwerven binnen één jaar *on the job*-training. Enkele voorbeelden van middle jobs zijn elektricien, brandweerman, loodgieter en politieagent.

8. Zie ook: Voorstel tot resolutie van het Europees Parlement van 16 februari 2017 met aanbevelingen aan de Commissie over civielrechtelijke regels inzake robotica, *OJ C* 18 juli 2018, punt J.
9. Voorstel tot resolutie van het Europees Parlement van 16 februari 2017 met aanbevelingen aan de Commissie over civielrechtelijke regels inzake robotica, *OJ C* 18 juli 2018, punt J. Zie ook: Bangkok Post, 2/12/2019, 'The impact of artificial intelligence on humans'. Geraadpleegd via <https://www.bangkokpost.com/business/1806224/the-impact-of-artificialintelligence-on-humans>
10. Zie ook: Voorstel tot resolutie van het Europees Parlement van 16 februari 2017 met aanbevelingen aan de Commissie over civielrechtelijke regels inzake robotica, *OJ C* 18 juli 2018, punt J.
11. Zie ook: Voorstel tot resolutie van het Europees Parlement van 16 februari 2017 met aanbevelingen aan de Commissie over civielrechtelijke regels inzake robotica, *OJ C* 18 juli 2018, punt J.
12. Dit kan gespecialiseerde AI omvatten en zal in de regel steeds AGI en ASI omvatten. Zie Resolutie van het Europees Parlement van 16 februari 2017 met aanbevelingen aan de Commissie over civielrechtelijke regels inzake robotica, paragraaf ZZ-AA, p. 5 en paragraaf 59 onderdeel f, p. 17.
13. Resolutie van het Europees Parlement van 16 februari 2017 met aanbevelingen aan de Commissie over civielrechtelijke regels inzake robotica, paragraaf AA, p. 5.
14. Zie: Reuters, 16/02/2017, 'European Parliament Calls for Robot Law, Rejects Robot Tax'. Geraadpleegd via <http://ca.reuters.com/article/technologyNews/idCAKBN15V2KM>
15. Zie: The Telegraph, 9/8/2017, 'South Korea introduces world's first 'robot tax''. Geraadpleegd via <https://www.telegraph.co.uk/technology/2017/08/09/south-korea-introduces-worlds-first-robot-tax/>
16. Resolutie van het Europees Parlement van 16 februari 2017 met aanbevelingen aan de Commissie over civielrechtelijke regels inzake robotica, paragraaf 59 onderdeel f, p. 17.
17. Het draagkrachtbeginsel houdt in dat iedere belastingplichtige naar zijn vermogen moet bijdragen aan de financiering van de staat. Personen met een hoger inkomen zullen relatief meer belastingen betalen.
18. Het profijtbeginsel houdt in dat natuurlijke personen en rechtspersonen die profiteren van collectieve voorzieningen van de overheid moeten bijdragen in de overheidsfinanciering daarvan, naargelang het profijt dat zij van die voorzieningen hebben.
19. Zie <http://www.robotics-openletter.eu/>
20. Er is sprake van financiële armoede wanneer men een inkomen onder 1.230 euro netto per maand verkrijgt voor een alleenstaande of 2.583 euro netto per maand voor een huishouden van twee volwassenen en twee kinderen (< 14 jaar).

## Bibliografie

- Abbott, R. & Bogenschneider, B. (2017). Should robots pay taxes? Tax policy in the age of automation. *Harvard Law & Policy Review*, 12(1), 145-175.
- Agoria (2018). *Digitalisering en de Belgische arbeidsmarkt*. Brussel: Agoria.
- Ahmed, S. (2018). Cryptocurrency & robots: How to tax and pay tax on them. *South Carolina Law Review*, 69(3), 697-740.
- Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). *The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis*. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 189. Paris: OECD Publishing.
- Barrat, J. (2013). *Our final invention: Artificial intelligence and the end of the human era*. New York: St. Martin's Press.
- Bryson, J. (2019). The artificial intelligence of the ethics of artificial intelligence: An introductory overview for law and regulation. Geraadpleegd via <http://www.cs.bath.ac.uk/~jjb/ftp/Bryson19AIforLawofAI.pdf>
- Bostrom, N. (2014). *Superintelligence: Paths, dangers, strategies*. Oxford: Oxford University Press.

- Boyd, C. (2020). Data labeling is China's Secret weapon in the connected car battle. *Towards data science*, 12 januari 2020. Geraadpleegd via <https://towardsdatascience.com/data-labeling-is-chinas-secret-weapon-in-the-connected-car-battle-e8e395965380>
- Catteau, T. (2019). *Kunstmatige intelligentie & autonome systemen*. Turnhout: Brepols Publishers.
- Chiacchio, F., Petropoulos, G., & Pichler, D. (2018). *The impact of industrial robots on EU employment and wages: A local labour market approach*. No. 2018/02. Brussel: Bruegel.
- Chui, M., Manyika, J., & Miremadi, M. (2016). Where machines could replace humans—and where they can't (yet). *McKinsey Quarterly*, July 2016.
- Clifford, C. (2016). 'Elon Musk: Robots will take your jobs, government will have to pay your wage', CBNC, 4 november 2016. Geraadpleegd via <https://www.cnbc.com/2016/11/04/elon-musk-robots-will-take-your-jobs-government-will-have-to-pay-your-wage.html>
- Crews, J. (2016). *Robonomics. Prepare for the jobless economy of tomorrow*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Darvas, Z. & Wolff, G. (2016). *An anatomy of inclusive growth in Europe*. Brussels: Bruegel. Geraadpleegd via [https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2016/10/BP-26-26\\_10\\_16-final-web.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2016/10/BP-26-26_10_16-final-web.pdf)
- De Lima Carvalho, L. (2019). Spiritus ex machina: Addressing the unique BEPS Issues of autonomous artificial intelligence by using 'personality' and 'residence'. *Intertax*, 47(5), 425-443.
- De Smit, R. & Stevens, L. (2019). *Elementair belastingrecht voor juristen en economen*. Alphen aan Den Rijn: Wolters Kluwer.
- Dusarduijn, S. (2019). De smartrobot in de wereld van het fiscale recht: Bedrijfsmiddel of belastingbetaler? *MBB: Belastingbeschouwingen: Onafhankelijk Maandblad voor Belastingrecht en Belastingpraktijk*, 2019(3), 116-130.
- Europees Parlement (2015). Verslag met aanbevelingen aan de Commissie over civielrechtelijke regels inzake robotica (2015/2103(INL)). Geraadpleegd via [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0005\\_NL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0005_NL.html)
- Frey C. & Osborne, M. (2013). *The future of employment: How susceptible are jobs to computerization?* Oxford: Oxford Martin School.
- Grace, K., Salvatier, J., Dafoe, A., Zhang, B., & Evans, O. (2018). When will AI exceed human performance? Evidence from AI experts. Geraadpleegd via <https://arxiv.org/pdf/1705.08807.pdf>
- Gregory, T., Salomons, A., & Zierahn, U. (2019). *Racing with or against the machine? Evidence from Europe*. IZA Discussion Paper no. 12063. IZA Institute of Labor Economics.
- Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2009). Job polarization in Europe. *The American Economic Review*, 99(2), 58-63.
- Gordon, R. (2016). *The rise and fall of American growth: The U.S. standard of living since the Civil War*. New Jersey: Princeton University Press.
- High-Level Expert Group On Artificial Intelligence (2019). *Een definitie van KI: de belangrijkste capaciteiten en wetenschappelijke disciplines*. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/futurium/en/ai-alliance-consultation>
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2016). *Verslag 2016. Digitale economie en arbeidsmarkt*. Geraadpleegd via [https://werk.belgie.be/sites/default/files/nl/modules\\_pages/publicaties/document/conssup\\_hogeraad/hrw-2016.pdf](https://werk.belgie.be/sites/default/files/nl/modules_pages/publicaties/document/conssup_hogeraad/hrw-2016.pdf)
- IBA Global Employment Institute (2017). *Artificial intelligence and robotics and their impact on the workplace*. April 2017.
- Kaplan, A. & Haenlein, M. (2019). Siri, Siri, in my hand: Who's the fairest in the land? On the interpretations, illustrations, and implications of artificial intelligence. *Business Horizons*, 62, 15-25.
- Karamjit, G. (2016). Artificial super intelligence: Beyond rhetoric. *AI & SOCIETY: Journal of Knowledge, Culture and Communication*, 31, 137-143.
- Korinek, A. & Stiglitz, J. (2017). *Artificial intelligence and its implications for income distribution and unemployment*. NBER Working Paper No. 24174. Geraadpleegd via <http://www.nber.org/papers/w24174>
- Kurzweil, R. (2005). *The singularity is near: When humans transcend biology*. New York: Viking.

- Landgrebe, J. & Smith, B. (2019). There is no artificial general intelligence. Geraadpleegd via <https://arxiv.org/pdf/1906.05833.pdf>
- Levy, F. & Murnane, R. (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1279-1333.
- Levy, F. & Murnane, R. (2013). Dancing with robots. Human skills for computerized work. Geraadpleegd via <https://www.thirdway.org/report/dancing-with-robots-human-skills-for-computerized-work>
- Lexer, M.G. & Scarcella, L. (2019). Artificial intelligence and labor markets. A critical analysis of solution models from a tax law and social security law perspective. *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1(1), 53-73.
- Makridakis, S. (2017). The forthcoming artificial intelligence (AI) revolution: Its impact on society and firms. *Futures*, 90, 46-60.
- Mazur, O. (2019). Taxing the robots. *Pepperdine Law Review*, 46(2), 277-330.
- McCreddie, B., Sadiq, K., & Chapple, L. (2019). Navigating the fourth industrial revolution: Taxing automation for fiscal sustainability. *Australian Journal of Management*, 44(4), 648-664.
- McKinsey Global Institute (2017). Jobs lost, jobs gained: Workforce transitions in a time of automation. December 2017. Geraadpleegd via [https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/public%20and%20social%20sector/our%20insights/what%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/mgi%20jobs%20lost-jobs%20gained\\_report\\_december%202017.pdf](https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/public%20and%20social%20sector/our%20insights/what%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/mgi%20jobs%20lost-jobs%20gained_report_december%202017.pdf)
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., & Poterba, J. (2011). *Tax by design*. Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies. Geraadpleegd via <https://www.ifs.org.uk/docs/taxbydesign.pdf>
- Muehlhauser, L. (2013). What is AGI? Machine Intelligence Research Institute. Geraadpleegd via <https://intelligence.org/2013/08/11/what-is-agi/>.
- Mueller, J. & Massaron, L. (2018). *Kunstmatige intelligentie*. Amersfoort: BBNC Uitgevers.
- Oberson, X. (2017). Taxing robots? From the emergence of an electronic ability to pay to a tax on robots or the use of robots. *World Tax Journal*, 9(2), 247-261.
- Oberson, X. (2019). *Taxing robots: Helping the economy to adapt to the use of artificial intelligence*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- OECD (2015). *Addressing the tax challenges of the digital economy. Action 1 – 2015 Final Report*. Paris: OECD Publishing.
- Orton-Jones, C. (2018). The complication of taxing robots. *Raconteur*. Geraadpleegd via <https://www.raconteur.net/manufacturing/complication-taxing-robots>
- Olbert, M. & Spengel, C. (2017). International taxation in the digital economy: Challenge accepted? *World Tax Journal*, 9(1), 4-45.
- Olbert, M. & Spengel, C. (2019). *Taxation in the digital economy – Recent policy developments and the question of value creation*. ZEW Discussion Papers, No. 19-010. Mannheim: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2-31.
- Paul-Choudhury, S (2017). A robot tax is only the beginning. *New Scientist*, 233, 25.
- Pennachin, C. & Goertzel, B. (eds.) (2007). *Artificial general intelligence*. Berlin: Springer-Verlag.
- Petropoulos, G. (2018). The impact of artificial intelligence on employment. In: M. Neufeind, J. O'reilly, & F. Ranft (eds.), *Work in the digital age* (pp. 119-124). London: Rowman & Littlefield.
- Russell, S.J. & Norvig, P. (2016). *Artificial intelligence. A modern approach*. Boston: Pearson.
- Schwab, K. & Samans, R. (2016). *The future of jobs: Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial evolution*. World Economic Forum, v-vi.
- SERV (2019). Digitalisering gaat over mensen. *SERV Vakbeweging*, 899, 18-19.
- Soled, J. & Thomas, K. (2017). Automation and the income tax. *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 110, 1-50.

- Steels, L., Berendt, B., Pizurica, A., Van Dyck, D., & Vandewalle, J. (2017). *Artificiële intelligentie: naar een vierde industriële revolutie?* Brussel: Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten.
- Sternberg, R.J. (2011). *The Cambridge handbook of intelligence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tegmark, M. (2017). *Life 3.0: Being human in the age of artificial intelligence*. New York: Knopf.
- Van Hulle, G., De Brabanter, V., & Cassimon, L. (2020). De voorlopige diensten op digitale diensten: 'bezint eer ge begint'. *Fiscale Actualiteit*, 23, 3-8.
- Vermeulen, B., Kesselhut, J., Pyka, A., & Saviotti, P. (2018). The impact of automation on employment: Just the usual structural change? *Sustainability*, 10(5), 1-27.
- Vincent, J. (2018). This is when AI's top researchers think artificial general intelligence will be achieved. *The Verge*, 27 november 2018. Geraadpleegd via <https://www.theverge.com/2018/11/27/18114362/ai-artificial-general-intelligence-when-achieved-martin-ford-book>
- Wang, P. (2007). The logic of intelligence. In: C. Pennachin, & B. Goertzel (eds.), *Artificial general intelligence* (pp. 31-62). Berlin: Springer-Verlag.
- Warwick, K. (2011). *Artificial intelligence: The basics*. London: Routledge.

# De sociale gevolgen van platformwerk voor werk en werkgelegenheid<sup>1</sup>

Valeria Pulignano

## 1. Inleiding

Dit artikel werpt licht op de sociale gevolgen van platformwerk op het vlak van werk en werkgelegenheid. Eerst beschrijven we wat we bedoelen met 'platformwerk' en presenteren we enkele feiten en cijfers. Vervolgens beschrijven we enkele belangrijke implicaties. De gevolgen van platformwerk voor werk en werkgelegenheid zijn namelijk ambivalent. Enerzijds kan het de barrières op het vlak van toegang tot de arbeidsmarkt verminderen, arbeidsparticipatie vergemakkelijken door betere matchingprocedures en de werkomstandigheden van specifieke groepen verbeteren (denk aan werknemers met gezinsverplichtingen, mensen met een handicap of gezondheidsproblemen, jongeren, NEETs, d.w.z. jongeren die geen onderwijs, werk of opleiding volgen, oudere werknemers, gepensioneerden, langdurig werklozen, mensen met migratieachtergrond). Anderzijds zijn de arbeidsplatformen waarlangs het platformwerk wordt aangeboden afhankelijk van een personeelsbestand van 'onafhankelijke aannemers' (Woodcock & Graham, 2020) van wie de arbeidsvoorwaarden, de jobkwaliteit, de werknemersvertegenwoordiging, de sociale bescherming en bijstand in het beste geval onduidelijk zijn en in het slechtste geval duidelijk nadelig zijn (Wood, Graham, Lehdonvirta, & Hjorth, 2019a, 2019b).

Die implicaties vragen om de naleving van het recht van werknemers op collectieve onderhandelingen, 'voice' en werknemersvertegenwoordiging als manieren om hun sociale bescherming uit te breiden. We leggen uit waarom beleidsreactie het vertegenwoordigingsrecht via specifieke belangenorganisaties zou moeten omvatten en we eisen een sterkere rol van de overheid en het beleid als manier om werknemers, die zowel on- als offline werken via digitale platformen, te beschermen.

## 2. Wat is platformwerk? Feiten en cijfers

Ongeveer tien jaar geleden zijn Amerikaanse online platformen die het aanbod van en de vraag naar betaalde arbeid matchen op de Europese markt gekomen. Sindsdien is het

aantal platformen, werknemers, klanten en taken binnen Europa gestaag toegenomen. Arbeidsplatformen kunnen worden gedefinieerd als digitale netwerken die op een algoritmische manier transacties van arbeid coördineren (Lehdonvirta, 2018; Vallas, 2019). Platformwerkers gebruiken een app of een website om te matchen met klanten om een dienst te leveren in ruil voor geld. Het gaat om een breed scala aan diensten (of *gigs*), zoals koerierdiensten (taxichauffeurs, pizzabezorgers, ...), het coderen en schrijven van productbeschrijvingen, nieuwsgaring, ... Het kan gaan om 'virtueel' thuiswerken via een online platform zoals Upwork of Clickworker, maar ook om het leveren van taxi- en koerierdiensten via een platform zoals Uber, Deliveroo, UberEats of om het werken bij iemand anders thuis via een platform zoals Helping, Myhammer of Taskrabbit (Huws, Spencer, Syrdal, & Holts, 2017).

De aard van de relatie tussen platformwerkers en het arbeidsplatform wordt vaak beschouwd als zelfstandige arbeid, freelance of *on demand* werk. Het platform biedt instrumenten om het aanbod van en de vraag naar arbeid samen te brengen (Graham & Woodcock, 2018), inclusief een applicatie, digitale infrastructuur en algoritmes om het werk te beheren (Srnicsek, 2017; Griesbach, Reich, Elliott-Negri, & Milkman, 2019). Er is echter geen sprake van een contractuele arbeidsrelatie met de werknemer. Hoewel het concept duidelijk is, bestaat er momenteel geen geaccepteerde standaarddefinitie van platformwerk (OECD, 2019a). Wanneer het werk zonder arbeidsrelatie wordt verricht, wordt platformwerk beschouwd als voorbeeld van 'niet-standaard' werk (Kilhoffer, De Groen, Lenaerts, Smits, e.a., 2020). Dat komt doordat er bij platformwerk (behoudens uitzonderingen) meestal geen werkgever is die de platformwerker instructies geeft in de traditionele zin, de verloning meestal per taak wordt betaald in plaats van als loon of salaris en omdat het werk op meer dan één platform kan plaatsvinden (Kilhoffer, e.a., 2020). Er is nog veel discussie over de vraag of platformwerkers beschouwd moeten worden als werknemer of zelfstandige (of zelfs als een apart statuut). Meestal werken platformwerkers op zelfstandige basis voor een platform, dat zichzelf ziet als 'bemiddelaar', maar niet als werkgever. Toch zijn er nog veel onduidelijkheden en lijkt er soms zelfs sprake van schijnzelfstandigheid (Kilhoffer e.a., 2020).

Platformwerk kan het hoofdberoep van een werknemer vormen, maar het kan ook gaan over incidenteel nevenwerk om het inkomen aan te vullen (OECD, 2019a). Werk dat

wordt aangeboden op digitale platformen kan incidenteel en tijdelijk werk zijn in de zin dat het geen vaste en stabiele arbeidsrelatie met het platform of de klant impliceert. Platformwerk gaat gepaard met variabele uren en biedt de werknemer weinig sociale bescherming en zekerheid. Omdat platformwerkers

### **Platformwerk gaat gepaard met variabele uren en biedt de werknemer weinig sociale bescherming en zekerheid.**

meestal als zelfstandige worden beschouwd, genieten zij niet het meer voordelige sociale beschermingssysteem van werknemers. Hun taken zijn afhankelijk van de vraag op het platform en hun prestaties en reputatie. Bovendien kan er sprake zijn van verloning



per stuk en ontbreekt het aan serieuze mogelijkheden voor loopbaanontwikkeling. De taken zijn typisch kort, tijdelijk en de werkuren zijn onvoorspelbaar.

Er zijn recent pogingen ondernomen om metingen, statistische instrumenten en methodologieën met betrekking tot arbeidsplatformen in kaart te brengen (Riso, 2019). Toch is het tot nu toe vrij moeilijk om de omvang van digitale platformen te meten. Dat heeft verschillende oorzaken, waaronder het ontbreken van een definitie, de manier waarop banen in taken zijn versnipperd en het feit dat een deel van het platformwerk transnationaal gebeurt. Bovendien is er een gebrek aan administratieve overheidsdata en hanteren enquêtes verschillende benaderingen (Eurofound, 2019; OECD, 2019a).

Uit de Eurobarometer-enquête 2016 (geüpdatet in 2018) bleek dat er tussen landen grote verschillen bestaan in het aantal (volwassen) platformwerkers dat een dienst heeft verleend met behulp van een platform (European Commission, 2016, 2018). Volgens recente schattingen heeft 9% van de bevolking in Nederland en het Verenigd Koninkrijk tot 22% van de bevolking in Italië, bijvoorbeeld, werk verricht via platformen (Huws, e.a., 2017). Volgens Lenaerts (2019) is de platformeconomie in België een relatief klein fenomeen. Ze trekt die conclusie op basis van een ING-survey uit 2015, waarbij 14.829 personen in vijftien landen werden ondervraagd, waaronder 1.030 respondenten in België (ING International Survey, 2015).

De grootste en meest recente Europese enquête over platformwerk, COLLEEM, bestreek bijna 39.000 internetgebruikers in zestien lidstaten, in 2018 (Urzi Brancati, Pesole, & Fernández-Macías, 2020). De enquête definieerde platformwerk als hoofdactiviteit wanneer respondenten 50% of meer van hun inkomen verdienen via platformen en/of meer dan 20 uur per week werken via platformen. Geschat werd dat 1,4% van respondenten in de bevraagde landen platformwerk verricht als hoofdactiviteit. Daarnaast deed nog eens 10% dit op verschillende niveaus van intensiteit en frequentie, naast ander werk. Platformwerkers kunnen zowel hoog- als laagopgeleiden zijn, maar ook jongeren (bijvoorbeeld studenten) en ouderen (Huws, e.a., 2017). De typische Europese platformwerker is echter een jonge man met een diploma hoger onderwijs (Urzi Brancati, e.a., 2020; Pesole, e.a., 2018). Ondanks de gangbare opvattingen heeft een typische platformwerker waarschijnlijk ook een gezin en kinderen. Uit het onderzoek blijkt ook dat er een aanzienlijke heterogeniteit bestaat tussen de landen. Ongeacht de leeftijd hebben platformwerkers doorgaans minder jaren ervaring op de arbeidsmarkt dan de gemiddelde werknemer (Urzi Brancati, e.a., 2020; Pesole e.a., 2018). Zij ondernemen zowel offline- als onlineactiviteiten, microtaken als grotere projecten (Eurofound, 2018). Die heterogeniteit komt ook tot uiting in de Belgische platformeconomie, waar verschillende soorten platformwerk verschillende kenmerken en gevolgen hebben (Lenaerts, 2019). De heterogeniteit draagt ertoe bij dat het moeilijk is om in kaart te brengen wat de motivatie is van mensen die platformwerk verrichten.

### 3. Wat zijn de gevolgen van het uitvoeren van gigs via arbeidsplatformen?

In deze sectie bespreken we de implicaties van platformwerk voor de arbeidsorganisatie en de arbeidsmarkt (3.1), voor de sociale bescherming en de arbeidskwaliteit (3.2) en voor *value creation* en *value capture* (3.3).

#### 3.1 Implicaties voor de organisatie van werk en de arbeidsmarkt

Arbeidsplatformen houden een aanzienlijke reorganisatie in van het werk en de productieprocessen. Het resultaat is enerzijds een 'loskoppeling van taken' (*unbundling of tasks*), wat in feite een radicale verdieping is van de traditionele arbeidsdeling, kenmerkend voor het fordisme (Prassl, 2018). Het principe van arbeidsdeling suggereert dat arbeidsspecialisatie de productiviteit verhoogt en leidt tot een effectievere controle over het productieproces. Het combineren van verschillende en complementaire taken in banen verhoogt de productiviteit van de werknemers en vergemakkelijkt de organisatie van de productie. Tot op heden werden de grenzen van arbeidsspecialisatie meestal toegeschreven aan de aanwezigheid van transactiekosten en een beperkte marktomvang. De opkomst van digitale arbeidsplatformen verandert de grenzen van taakspecialisatie door de loskoppeling van taken te vergemakkelijken. Dankzij de komst van *cloud computing* geeft de toegenomen rekenkracht toegang tot een overvloed aan computeropslag- en dataverzameling die, samen met bemiddeling door algoritmes, een efficiënte verdeling van middelen en een consistente verlaging van de transactiekosten mogelijk maken (Rosenblat & Stark, 2016). Bovendien kunnen digitale arbeidsplatformen de geografische grenzen van arbeidsmarkten verleggen en zeer efficiënt werken op wereldschaal (Shapiro, 2020). Het vermogen van digitale platformen om tegen bijna geen kost miljoenen dienstverleners te poolen, met toegenomen offshoring en uitbesteding van taken, kan leiden tot een nog verdere specialisatie van taken, wat nadelig kan zijn voor banen.

Anderzijds kunnen arbeidsplatformen de ongelijkheden vergroten en de deur openzetten voor discriminatie. Zo stelde de Amerikaanse sociologe Juliet Schor vast dat in gebieden met veel niet-blanke inwoners de prijzen op platformen lager zijn en de verloning en de waardering lager liggen (Schor & Attwood-Charles, 2017). Een praktijkexperiment van Uber en Lyft vond dat chauffeurs klanten met Afrikaans-Amerikaans klinkende namen twee keer zo vaak annuleerden als klanten met blank klinkende namen en dat klanten met een Afrikaans-Amerikaanse naam langer moesten wachten. Dezelfde studie vond dat vrouwen meer werden bedrogen via deze apps (Ge, Knittel, MacKenzie, & Zoepf, 2016). Uit een studie van TaskRabbit bleek dat Taskers niet bereid waren om diensten te verlenen in gebieden met hoge concentraties niet-blanke bewoners (Thebault-Spieker, Terveen, & Hecht, 2015). Het lijkt er dus op dat raciale ongelijkheden, in plaats van geëlimineerd te worden, naar arbeidsplatformen worden verschoven. Uit onderzoek

is ook gebleken dat de discriminatie die op arbeidsplatformen ontstaat gevolgen heeft voor de platformwerkers, aangezien sommigen bijzonder kwetsbaar zijn, zoals jongeren, mensen met minder ervaring op de arbeidsmarkt en migranten (Eurofound, 2018).

Het is een bekend inzicht in de sociologie en de sociale wetenschappen in het algemeen dat jobs niet alleen contracten zijn voor het verlenen van arbeidsdiensten, maar eerder posities in de sociale structuur die toegang bieden tot middelen, identiteit en erkenning. In de woorden van Durkheim zijn jobs een cruciaal anker van "organische solidariteit", een systeem van representatie dat geworteld is in en een afspiegeling vormt van concrete sociale groepen. Wij zijn van mening dat de ontbinding van banen in geatomiseerde taken en de gevolgen daarvan voor ongelijkheid en discriminatie de cruciale rol van banen als anker van sociale structuur zouden kunnen ondermijnen. Dit brengt ons bij de volgende sectie, waarin de implicaties van digitale platformen voor de sociale bescherming en de arbeidskwaliteit worden onderzocht.

### 3.2 Implicaties voor sociale bescherming en arbeidskwaliteit

Zoals aangegeven, is een belangrijk element van platformwerk de ontbinding van banen die zijn ingebed in organisatiestructuren tot banen (of taken, d.w.z. gigs) gebonden aan individuen en die via arbeidsplatformen worden aangeboden. Dit baart zorgen. Binnen de huidige welvaartssystemen zijn mensen het gewend om hun inkomen veilig te stellen door middel van 'loonarbeid' als traditionele basis van de arbeidsrelatie. In de 'platformmaatschappij' (van Dijck, Poell, & de Waal, 2018) is dat niet meer het geval omdat

**Platforms hebben de neiging zich te ontdoen van elke verantwoordelijkheid met betrekking tot arbeidsvoorwaarden.**

mensen hun brood verdienen via een verscheidenheid aan inkomstenbronnen die voortkomen uit verschillende en gediversifieerde taken. Ook de werknemers van arbeidsplatformen lopen risico. Dat komt omdat het platform de neiging heeft zich te ontdoen van elke verantwoordelijkheid met betrekking tot arbeidsvoorwaarden. In de meeste gevallen worden platformwerkers die als zelfstandige werken niet gedekt door sociale rechten, waaronder sociale bescherming door middel van collectieve onderhandelingen en bijstand (Spasova, Bouget, Ghailani, & Vanhercke, 2019). Dat weerspiegelt de dubbelzinnigheid met betrekking tot de arbeidssituatie van deze werknemers, die vaak in de 'grijze zone' tussen afhankelijke arbeid en zelfstandige arbeid vallen. Onlangs zei de OESO (OECD, 2019b, p. 4) hierover: "classifying correctly the status of platform workers and tackling misclassification are essential to ensure that workers have access to labour and social protection, as well as to collective bargaining and lifelong learning". Aangezien de gezondheids- en veiligheidsvoorschriften en de socialezekerheidsbijdragen doorgaans onder de verantwoordelijkheid van de platformwerkers zelf val-

len, mag bovendien worden verwacht dat zij in een goedkoper en flexibeler aanbod van arbeidsdiensten terechtkomen, wat gepaard gaat met onzekere omstandigheden. Dat wordt geïllustreerd in een aantal landen. Zo heeft de digitalisering de deregulering in België bevorderd (Basselier, Langenus, & Walravens, 2018). Met name de 'wet De Croo' maakte het mogelijk dat officieel erkende platformen gebruik konden maken van het zogenaamde *peer-to-peer* arbeidsstatuut voor transacties tussen individuen. Dit hield in dat er voor diensten van burger aan burger geen belasting en socialezekerheidsbijdragen verschuldigd waren op jaarlonen onder de 6.000 euro, en platformwerkers bouwden er dus ook geen rechten mee op. Pas recent, na een beslissing van het Grondwettelijk Hof, werd de belastingvrije inkomstenregeling van de 'wet De Croo' afgeschaft en vanaf 2021 zal een belastingtarief van 10% gelden (Franke & Pulignano, 2020).<sup>2</sup>

Het is echter moeilijk om onmiddellijk conclusies te trekken (Eurofound, 2019). De heterogeniteit van bedrijfsmodellen, mechanismen en taken die door de verschillende platformen worden omvat, kan de kwaliteit van de werkgelegenheid en de arbeidsomstandigheden van werknemers aanzienlijk en verschillend beïnvloeden. Ook Kilhoffer e.a. (2020) beschouwen de heterogeniteit als centraal bij de beoordeling van platformwerk (zie ook Eurofound, 2018). Daarom heeft Eurofound (2019) een typologie van platformwerk opgesteld, gebaseerd op vijf elementen: (1) het vereiste vaardigheidsniveau om de taak uit te voeren (laag, gemiddeld of hoog); (2) het soort van dienstverlening, die op locatie (persoonlijk) kan worden geleverd of online; (3) de omvang van de taken die gaan van micro- tot grotere projecten; (4) de wijze waarop taken worden toegewezen, die gebaseerd kan zijn op een beslissing van het platform, de klant of de werknemer; (5) de manier van matching tussen werknemer en klant. Waarschijnlijk mogen er slechtere gevolgen voor de jobkwaliteit en de arbeidsomstandigheden van de werknemers worden verwacht bij platformen die bemiddelen voor routinewerkzaamheden op locatie die door het platform worden bepaald en bij online gemiddeld geschoold 'klikwerk'. Die platformen lijken op een meer hiërarchische organisatievorm omdat ze de neiging hebben om controle uit te oefenen, deels door middel van algoritmes, en de werknemers te instrueren hoe ze het werk moeten uitvoeren. Dit wordt beschouwd als een ander soort platformen dan deze die zich aan de marktzijde van het spectrum bevinden (bijvoorbeeld door de klant bepaald gemiddeld geschoold werk en door werknemers geïnitieerd matig geschoold werk). Die laatste fungeren als een instrument dat klanten en werknemers met elkaar verbindt, met beperkte tussenkomst in de eigenlijke dienstverlening en de kwaliteit van de baan. De verwijzing naar het vaardigheidsniveau maakt deze indeling zeer toepasbaar. Gematigd geschoolde soorten van platformwerk trekken vaak werknemers aan die op zoek zijn naar wat extra inkomsten, waaronder soms ook professionals. Een van de redenen daarvoor kan de toename van de armoede onder werkenden zijn. Terwijl in 2007 ongeveer 8% van de werknemers in de EU het risico liep om in armoede te vervallen, bedroeg dat percentage in 2014 bijna 10%. En terwijl hoger onderwijs het risico op armoede onder werkenden vermindert, lopen zelfstandigen, vooral diegenen die geen werknemers hebben, een groter risico (Eurofound, 2017).

Arbeidsplatformen genieten de vrijheid om prijzen vast te leggen die niet bestaan op het gebied van arbeidsbescherming. Een traditioneel bedrijf kan niet concurreren met een bedrijf dat al zijn diensten uitbesteedt aan zelfstandige platformwerkers, zeker niet wanneer dit het minimumloon moet betalen. Daardoor lijkt in een vrijemarkteconomie, zonder overheidstussenkomst, het traditionele organisatiemodel van industriële (arbeids)verhoudingen gedoemd te verdwijnen. Dat is het gevolg van de toenemende rechtsonzekerheid over de regels die gelden in de digitale ruimte. Die rechtsonzekerheid blijkt uit het feit dat voor veel digitale werknemers de precariteit zich ontvouwt op het continuüm tussen betaald en onbetaald werk (Pulignano, 2019). Uit een onderzoek bij 1.510 platformwerkers die op MTurk en CrowdFlower werken, bleek dat (1) een laag loon een probleem is voor de werknemers en dat (2) een groot deel van de verklaring voor lage lonen het hoge percentage onbetaald werk is, dat vaak resulteert uit (3) een gebrek aan beschikbaar werk (Berg, 2016). Onbezoldigd werk binnen platformwerk kan verschillende vormen aannemen (Pulignano, 2019). Zo kan het bijvoorbeeld gaan om investeringen in materiële middelen die werknemers zelf doen om te werken. Die investeringen omvatten bijvoorbeeld de aankoop van een fiets voor koerierdiensten, maar ook het uitvoeren van voorbereidende activiteiten zoals het zoeken naar taken, het doorlopen van kwalificatietests en het natrekken van aanvragers. Men moet langer werken, vaak op niet-sociale werktijden, als manier om betaald werk veilig te stellen (Wood, e.a., 2018). Daarbij stellen de platformwerkers zich beschikbaar als en wanneer de markt daarom vraagt en betalen 'vergoedingen' voor het gebruik van het platform. D'Cruz en Noronha (2016) stelden vast dat de werknemers van Upwork aanzienlijk onbetaald werk verrichten door 's nachts te werken. Dit relativeert het argument dat platformwerkers een zekere mate van beoordelingsvrijheid en autonomie kunnen behouden over hun plaats en tijd van werken in vergelijking met andere vormen van niet-standaard werk (zoals gelegenhedswerknemers in het algemeen en oproepkrachten in het bijzonder) (Pesole, e.a., 2018). Autonomie voor digitale werknemers kan de blootstelling aan lage en onbetaalde activiteiten niet verminderen, zeker niet wanneer dat onbetaald werk een voorwaarde is voor het verkrijgen van betaald werk. Bovendien hebben werknemers zonder alternatief werk (ongeveer 40% in de steekproef van Berg, 2016) een gebrek aan sociale zekerheid die daaraan gekoppeld is.

De competitieve werkorganisatie, waarbij alle werknemers elkaars offertes kunnen bekijken, kan ook een bron zijn van neerwaartse druk op de lonen van platformwerkers. Verschillende studies toonden bijvoorbeeld aan dat programmeurs vaak deelnemen aan door bedrijven geleide 'hackathons'<sup>3</sup> en dat ze hun vaardigheden inzetten zonder compensatie en zonder enige eigendomsrechten op de producten die ze zelf maken (Zukin & Papadantonakis, 2017). Deelnemers aan platformgebaseerde bedrijven moeten veel tijd besteden aan het opzetten van een online aanwezigheid en moeten zich vaak langdurig inspannen om mee te dingen naar projecten, zonder enige zekerheid over de beloning (Aloisi, 2016; Ekbia & Nardi, 2017). Online platformen zoals Upwork, Freelancer en Amazon Mechanical Turk stellen individuen in staat om virtueel toegang te krijgen tot andere individuen op mondiaal niveau om specifieke problemen op te lossen en diensten te verlenen in persoon en/of op locatie (Eurofound, 2015). Het gebruik van platformstimulansen waardoor de prijzen soms hoger/lager zijn en het feit dat platformen

soms shiften toewijzen aan offline werknemers die hen in staat stellen veel te werken en anderen minder, zijn andere aspecten die raken aan de onvoorspelbaarheid die ten grondslag ligt aan de arbeidsomstandigheden van platformwerkers (Eurofound, 2018).

### 3.3 Implicaties voor value creation en value capture: het businessmodel

Omdat ze voor hun markttoegang afhankelijk zijn van wereldwijde platformen zijn platformwerkers sterk afhankelijk van het platform. Dit heeft gevolgen voor de value creation (waardecreatie) en de verdeling ervan over diegenen die het grootste deel van het economische en sociale risico dragen, met inbegrip van de toegang tot sociale bescherming. Hoewel de literatuur de dubbele rol van mondiale platformen als aanjagers van inclusie en ongelijkheid benadrukt (Schor & Attwood-Charles, 2017), is er tot nu toe minder aandacht besteed aan het onderzoek naar ongelijkheid met betrekking tot bedrijfsmodellen die verband houden met digitalisering. Die modellen worden mogelijk gemaakt door dezelfde krachten die de globalisering herdefiniëren (Zysman & Newman, 2006). Ze zijn minder afhankelijk van de fysieke bewegingen van goederen en van vaste investeringen in markten en meer van het benutten van digitale connectiviteit en het faciliteren van de creatie van ecosystemen om over de grenzen heen uit te breiden. De digitale connectiviteit (geoperationaliseerd in de idee van een digitaal platform) genereert verschillende digitale platformen die substantieel divers zijn in de manier waarop werk en productie georganiseerd en gestructureerd worden. Zo zijn Google en Facebook bijvoorbeeld digitale platformen die zoekopdrachten en sociale media aanbieden, maar ze bieden ook een infrastructuur aan waarop andere platformen zijn gebouwd. Amazon is een marktplaats, net als Etsy en eBay. Amazon Web Services biedt infrastructuur en tools waarmee anderen meer platformen kunnen bouwen. Airbnb en Uber gebruiken deze nieuw beschikbare *cloud tools* om diepe veranderingen af te dwingen in een verscheidenheid van gevestigde bedrijven. Samen zorgen ze voor de reorganisatie van een grote verscheidenheid aan markten en arbeidsregelingen.

Het ecosysteem dat door elk platform wordt gecreëerd, is een bron van waarde en bepaalt de voorwaarden waaronder gebruikers kunnen deelnemen (Foster, 2019). Wie ontvangt de waarde die wordt gecreëerd? Om die vraag te beantwoorden, moet de verdeling van de risico's en beloningen over de gebruikers van het platform worden onderzocht. Er zijn verschillende mechanismen die verschillende gevolgen hebben voor de winstverdeling. Sommige platformen stellen de eigenaar in staat om alle transacties te belasten, terwijl andere hun diensten te gelde te maken door middel van reclame. Er is ook wat Van Doorn en Badger (2020) "dual value production" noemen. Die bestaat uit de geldwaarde die door de geleverde dienst wordt geproduceerd en die vervolgens wordt verhoogd met het gebruik en de speculatieve waarde van de data die voor, tijdens en na de levering van de dienst worden geproduceerd. Dit houdt verband met 'dataficatie' omdat platformen steeds meer gegevens verzamelen en verwerken om de prestaties

van gebruikers, transacties, informele uitwisseling en activiteiten te kunnen volgen en voorspellen (van Dijck, e.a., 2018).

Zo kunnen platformen het werk dat voorheen door traditionele werknemers werd gedaan omzetten in taken die door aannemers worden uitgevoerd, of geheel nieuwe categorieën van werk creëren om waarde toe te eigenen. Het is de mate van afhankelijkheid van de digitalisering van waarde creërende menselijke activiteit die value capture (waarde toe-eigening) genereert. Uber, Airbnb en Facebook, bijvoorbeeld, maken winst op basis van menselijke inspanningen en de 'activa' van consumenten. Het voordeel van digitale platformen berust vaak op een trade-off tussen de praktijken van platformbedrijven en de regels waarmee gevestigde bedrijven werken, die bedoeld zijn om klanten, gemeenschappen, werknemers en markten te beschermen (Prassl, 2018).

Hoewel sommige platformen openstaan voor ondernemingskansen, zijn vele andere *winner take all* markten, waarin slechts een of twee bedrijven overleven en de platformeigenaar zich een royaal deel van de totale waarde die door alle gebruikers op het platform wordt gecreëerd, kan toe-eigenen. Belangrijker is echter dat naarmate de macht wordt gecentraliseerd, de platformeigenaar een virtuele monopolist kan worden in dezelfde digitale markt. In dat geval kan de platformeigenaar de platformcommunity uitknijpen. De vraag naar de resultaten gaat echter verder dan de vraag of digitale platformen ondernemers of monopolisten voortbrengen. We moeten ons afvragen of een samenleving die georganiseerd is rond platformeigenaren die mini-ondernemers, aannemers en platformwerkers die gigs uitvoeren, onderhouden, een nog ongelijkere samenleving voorspelt. Hangt het antwoord af van het karakter van platformen of van het beleid en de politiek van de platformeconomie? Dit brengt ons bij de kern van het volgende deel: het beleidsdebat.

## 4. Enkele afsluitende opmerkingen: het beleidsdebat

### 4.1 Collectieve onderhandelingen en de stem van werknemers

Het debat over beleid is noch eenduidig, noch simpel. Alle economische transformaties leiden tot ontwrichting voor zowel de winnaars als de verliezers; maar wie de winnaar en wie de verliezer op de markt wordt, hangt af van wie kan deelnemen en onder welke voorwaarden. Zonder regels zijn er geen markten. Hoe kan het beleid arbeidsmarktregels stimuleren die innovatie vergemakkelijken, werknemers bescherming bieden en een fatsoenlijk en duurzaam leven voor de burgers bevorderen? De rechten van werknemers, met inbegrip van collectieve onderhandelingen en sociale bescherming, en de vertegenwoordiging van werknemers die actief zijn op digitale arbeidsplatformen, zijn hier belangrijke kwesties.

Omvattende structuren voor collectieve onderhandelingen kunnen een instrument zijn dat platformwerkers in staat stelt zichzelf te beschermen. Platformwerkers hebben te

## **Via collectieve onderhandelingen kunnen platformwerkers onderhandelingsmacht krijgen, wat fatsoenlijke werkomstandigheden kan bevorderen.**

maken met ongelijke onderhandelingsmacht. Door middel van collectieve onderhandelingen kunnen werknemers die via digitale platformen werken wellicht enige onderhandelingsmacht krijgen en de manier waarop de werkplek functioneert, veranderen. Dat komt fatsoenlijke werkomstandigheden ten goede. Het arbeidsrecht aanvaardt dat veel werknemers die als zelfstandigen worden

geclassificeerd, hoofdzakelijk of uitsluitend persoonlijk werk verrichten voor de platformen. Het mededingingsrecht is echter terughoudend om het standpunt te aanvaarden dat personen die in het arbeidsrecht als zelfstandigen worden geclassificeerd, uitzonderingen op het toepassingsgebied van het recht zouden moeten krijgen. Daarom stellen Lianos, Countouris en De Stefano (2019) terecht dat collectieve overeenkomsten die betrekking hebben op werknemers, met inbegrip van zelfstandigen die persoonlijke arbeid en diensten verrichten, moeten worden vrijgesteld van de toepassing van het EU-mededingingsrecht wanneer ze tot doel hebben de minimumarbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te beschermen.

Het is belangrijk om in gedachten te houden dat collectieve onderhandelingen werknemers in staat stellen om een stem te krijgen en deel te nemen aan beslissingen over zaken die van invloed zijn op hun dagelijkse leven. Daarom wordt het beschouwd als een fundamenteel mensenrecht. Er bestaan in Europa enkele initiatieven ter versterking van de onderhandelingsrechten van werknemers door vakbondsvertegenwoordiging. Zo hebben de vakbonden in België structuren gecreëerd voor de vertegenwoordiging van freelancers en zijn ze actief op sociale media. De Franse wet van 2016 gaf platformwerkers het recht om een vakbond op te richten of zich bij een vakbond aan te sluiten en om een staking te organiseren of eraan deel te nemen zonder dat dit negatieve gevolgen zou hebben voor hun contractuele relatie. In januari 2019 heeft de Oostenrijkse Union of Private Sector Employees, Printing, Journalism and Paper haar lidmaatschap opengesteld voor platformwerkers. Daardoor kregen zij toegang tot rechtsbescherming en advies. Iedereen lijkt het erover eens te zijn dat we de monopolistische tendensen van digitale platformen op verschillende manieren moeten bestrijden (Srncicek, 2017). De vraag is echter hoe we macht kunnen opbouwen tegen die monopolistische tendensen om de 'democratie op het werk' voor digitale werknemers te waarborgen. In België zijn er nieuwe instanties ontstaan die platformwerkers vertegenwoordigen. Een voorbeeld daarvan is Collectif des Coursier-e-s/KoeriersCollectief, een zelfgeorganiseerd collectief van voedselbezorgers. Om te onderhandelen over de arbeidsomstandigheden organiseert het collectief bijeenkomsten en stakingen en onderhoudt het contacten met soortgelijke initiatieven in heel Europa. Hoewel de traditionele vakbonden niet ongevoelig zijn voor de behoeften van digitale werknemers, worden platformwerkers vaak geholpen bij het organiseren van strategieën door onafhankelijke vakbonden, die capaciteit



opbouwen om hun belangen te verdedigen. Aan de andere kant worden 'coöperatieve platformen' – platformen die eigendom zijn van en gecontroleerd worden door de mensen zelf (zie Scholtz & Schneider, 2016)<sup>4</sup> – beschouwd als wenselijke en plausibele oplossing. Toch kunnen de traditionele problemen van coöperaties (bijvoorbeeld de noodzaak van zelfexploitatie onder kapitalistische sociale verhoudingen) nog worden verergerd door het monopolistische karakter van platformen, de dominantie van netwerkeffecten en de enorme middelen die achter deze bedrijven schuilgaan. Zelfs als al zijn software open source zou worden gemaakt, zou een platform als Facebook bijvoorbeeld nog steeds het gewicht van zijn bestaande data, netwerkeffecten en financiële middelen hebben om elke coöperatieve rivaal te bestrijden.

Platformwerkers zijn risicomijdend, hebben slechts beperkte toegang tot de financiële en verzekeringsmarkten en omdat ze direct afhankelijk zijn van hun arbeid om te overleven, kunnen ze hun risico's niet diversifiëren of individueel onderhandelen over hun voorwaarden. Ze hebben dus te lijden onder oneerlijke of onrechtvaardige contractvoorwaarden, net als werknemers als er geen collectieve onderhandelingen zouden zijn. Wat efficiëntie betreft, zijn de wetten voor collectieve onderhandelingen bedoeld om industrieel conflict (dat nadelig is voor efficiëntie) te beperken. We hebben te maken met dezelfde situatie bij de platformwerkers. In veel delen van de wereld ontstaat collectieve actie tegen digitale platformen. Platformwerkers kunnen georganiseerd worden en zijn bereid om actie te ondernemen. Hoe de actieruimte voor platformwerkers wordt gekaderd, is echter minder duidelijk, aangezien offline werknemers meer geneigd zijn zich te organiseren dan online werknemers (Tassinari & Maccarone, 2017, 2020; Vandaele, 2018). Van oudsher vindt actie in organisaties plaats binnen een context die wordt gekenmerkt door verschillende, maar onderling afhankelijke actoren, die een manier vinden om gezamenlijk actie te framen (Fligstein, 2001). Een van die actoren is de staat. Het was na de Tweede Wereldoorlog door de overheidsregulering van arbeidsverhoudingen dat belangrijke voordelen zijn gecreëerd voor arbeiders en beroepen in verschillende onderhandelingsposities (Burawoy, 1985). Op dezelfde manier stellen we dat de rol van de overheid en het overheidsbeleid vandaag net zo cruciaal kunnen zijn als die van collectieve onderhandelingen. Dat brengt ons bij het volgende en afsluitende deel.

## 4.2 De rol van de overheid en het overheidsbeleid

De overheid zou het recht moeten hebben om platformen te controleren. Antitrustzaken en lokale regelgeving zouden monopolies kunnen doorbreken en uitbuitende *lean*-platformen kunnen verbieden. Overheidsinstanties kunnen nieuwe privacycontroles en geïntegreerde acties op het gebied van belastingontwijking opleggen.

We mogen echter niet vergeten dat er ook radicale en indirecte manieren zijn waarop de overheid kan ingrijpen. Bijvoorbeeld door enorme overheidsmiddelen te investeren in de technologie die nodig is om digitale platformen te ondersteunen en ze tot openbaar nut te maken. In een recente studie over digitale platformen in Europa benadruk-

ken Huws, Spencer en Coates (2019) het belang daarvan. Zij stellen dat er in principe geen reden is waarom de technologieën waarop platformdiensten zijn gebaseerd niet zouden kunnen worden gebruikt op manieren die bijdragen aan de verbetering van de arbeidsomstandigheden, de ontwikkeling van lokale economieën of de verbetering van de kwaliteit van lokale diensten, in overeenstemming met het bredere Europese beleid. Zo zou het beter op elkaar afstemmen van vraag en aanbod van diensten door middel van platformtechnologieën, indien die onder toezicht van gemeenten of non-profitorganisaties worden ontwikkeld, of in de vorm van publiek-private partnerschappen, kunnen worden ingezet om flexibele systemen te ontwikkelen voor het leveren van huishoudelijke diensten op een *just in time*-basis. Het zou bijvoorbeeld kunnen gaan over kant-en-klare maaltijden voor mensen die ziek, oud en aan huis gebonden zijn, noodbabysitdiensten, vervoerdiensten voor personen met een handicap en zorgdiensten die meer aansluiten bij individuele behoeften. Het maakt het gemakkelijker om tegemoet te komen aan de noden van gebruikers met een onvoorspelbare vraag naar diensten (zoals mensen met terugkerende medische aandoeningen of werknemers met een oproepcontract), door hen *just in time* dienstverlening aan te bieden (zoals noodbabysitdiensten of kortdurende zorg). Dat zou leiden tot een betere kwaliteit van de dienstverlening, aangepast aan de noden van de lokale gemeenschap. Door huishoudelijke diensten zoals schoonmaak en onderhoud gemakkelijker beschikbaar te maken, kan het evenwicht tussen werk en privéleven worden verbeterd. Dat verlicht de last van huishoudelijk werk, die nog steeds onevenredig zwaar op vrouwen steunt. Dat draagt bij aan de gelijkheid van mannen en vrouwen, overeenkomstig de geest van de richtlijn betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven. Door het verbeterde evenwicht tussen werk en privéleven zou de bevolking meer tijd kunnen vrijmaken voor andere activiteiten, zoals creatief werk, vrijwilligerswerk of actief burgerschap. Hoewel dit argument niet duidelijk maakt waarom publiek georganiseerd werk voor platformwerkers beter zou kunnen zijn, werpt het licht op een relevant beginsel, namelijk 'het belang van de publieke waarde' bij het overwegen van diensten (bv. onderwijs, vervoer, gezondheid) die in verschillende mate het risico lopen om via een platform te worden aangeboden of dat al zijn.

Dit brengt een andere kwestie met zich mee, die duidelijk kan maken hoe platformwerkers zouden kunnen profiteren van de intrede van de overheid in de regulering van platformwerk. De integratie van platformen in openbare dienstverlening zou de ongelijkheden in de toegang, die inherent zijn aan zuiver marktgebaseerde diensten, kunnen helpen voorkomen. Men zou bijvoorbeeld bepaalde diensten gratis kunnen maken voor bepaalde categorieën gebruikers, middelentests kunnen invoeren, bestaande regels inzake het recht op openbare diensten kunnen toepassen op platformdiensten, of men zou huishoudens vouchers kunnen geven die ze kunnen gebruiken om deze diensten aan te schaffen. Hoewel dat door sommigen als economisch duur zal worden beschouwd, denken wij dat het juist gepaard zal gaan met een verlaging van de maatschappelijke kosten. Door deze platformdiensten geheel of gedeeltelijk onder publiek beheer te plaatsen, zouden ze onder democratische controle komen te staan, waardoor lokale gemeenschappen de mogelijkheid krijgen om inspraak te hebben in de prioritering van de dienstverlening en de stem van de burgers wordt versterkt (Huws, e.a.,

2019). Het resultaat zou zijn dat er een zekere mate van publieke controle wordt ingevoerd die de kwaliteit van de dienstverlening zou ondersteunen en behouden. Dat komt omdat die er bijvoorbeeld voor kan zorgen dat alle werkers goed opgeleid, gekwalificeerd en gescreend zijn, dat aan de gezondheids- en veiligheidsnormen wordt voldaan en dat werkers naar behoren worden gecompenseerd, met arbeidsrechten, fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en recht op zwangerschaps-, vaderschaps- en ouderschapsverlof, ziekteverlof, vakanties en pensioenen.

Een lokale platformstrategie zou kunnen worden gecombineerd met initiatieven om te zorgen voor fatsoenlijke werkomstandigheden, beroepsopleiding en werknemersvoordelen. Lokale platformstrategieën zouden, naast het creëren van nieuwe soorten fatsoenlijk werk in lokale gemeenschappen, ook andere voordelen kunnen opleveren. Als platformen zowel marktdiensten als gesubsidieerde diensten aanbieden, zal de extra waarde die ze creëren eerder in de lokale economie blijven, wat een reeks multiplicatoreffecten zou genereren. Als de platformen eenmaal zijn opgezet, is er in principe geen reden om ze te beperken tot het verlenen van huishoudelijke diensten. Ze zouden ook kunnen worden gebruikt om andere soorten werkgelegenheid voor lokale werkzoekenden te creëren, zoals het verlenen van zakelijke diensten aan lokale starters of kmo's. Overleg met lokale belanghebbenden, waaronder lokale overheden en vakbonden, zou echter nodig zijn om ervoor te zorgen dat ze daarbij niet onbedoeld bestaande bedrijven ondermijnen.

Deze beleidsinitiatieven zouden kunnen worden aangevuld met andere beleidsstappen om de sociale bescherming, de lonen en de arbeidsomstandigheden van platformwerkers in het algemeen aan te pakken. Zo zouden hun arbeidsrechten moeten worden verduidelijkt en de socialezekerheidsstelsels moeten worden hervormd zodat werknemers, die nu vaak als zelfstandigen worden bestempeld, beter zijn beschermd. Het zou ook mogelijk zijn om deze platformdiensten te combineren met andere publieke doelen, bijvoorbeeld ervoor zorgen dat geleverd voedsel voedzaam is en ethisch of lokaal geproduceerd is (Pulignano & Tan, 2020).

In het algemeen vereist dit een snelle interventie en grensoverschrijdende coördinatie door zowel de nationale regeringen als de instellingen op EU-niveau. We hebben behoefte aan regels op EU-niveau die minimumnormen kunnen vaststellen voor werknemers die binnen (maar niet uitsluitend) mondiale platformen werken. Dat kan ook betekenen dat we opnieuw moeten definiëren wat 'transnationaliteit' is op de manier waarop we dit vroeger begrepen. Dat komt omdat de manier waarop digitale platformen de arbeidsmarkt en de lokale economie in het algemeen benaderen, hen onderscheiden van conventionele multinationale ondernemingen (Pulignano & Tan, 2020). Digitale platformen verleggen de geografische grenzen van arbeidsmarkten en werken zeer efficiënt op wereldschaal. Het vermogen van digitale arbeidsplatformen om miljoenen dienstverleners te poolen, bijna zonder kostprijs, met toenemende offshoring en outsourcing van taken kan leiden tot een nog verdere specialisatie van taken die schadelijk is voor jobs. Daarom hebben we regels nodig die de reikwijdte van mondiale platformen beperken, zodat ze niet langer aan *digital-regime shopping* doen, door werknemers aan te werven

in de geografische gebieden van het globale Zuiden, waar de arbeidskosten opmerkelijk lager zijn, en ze te laten concurreren met werknemers in het globale Noorden. Het zou ook wenselijk zijn dat dit gepaard gaat met de invoering van sancties in het geval de mondiale platformen de regels overtreden.

## Noten

1. De financiering van het onderzoek waarop dit hoofdstuk is gebaseerd, werd verstrekt door de European Research Council (ERC) in het kader van het onderzoeks- en innovatieprogramma Horizon 2020 van de Europese Unie (subsidieovereenkomst nr. 833577).
2. VRTnws, 23/4/2020. 'Regeling rond onbelast bijverdienen vernietigd door Grondwettelijk Hof'. Geraadpleegd via <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/04/23/bijverdienen/>
3. Een hackathon (ook wel hackdag of hackmarathon genoemd) is een ontwerpevenement waarbij computerprogrammeurs en anderen die betrokken zijn bij softwareontwikkeling, waaronder grafisch ontwerpers, interface-ontwerpers, projectmanagers en domeinexperts, intensief samenwerken aan softwareprojecten.
4. Een voorbeeld hiervan is de *coop-movement* in de Verenigde Staten: <https://www.thenews.coop/144241/topic/technology/fire-the-bosses-platform-co-ops-set-out-their-radical-stall/>

## Bibliografie

- Aloisi, A. (2016). Il lavoro "a chiamata" e le piattaforme online della collaborative economy: nozioni e tipi legali in cerca di tutele. *Labour & Law Issues*, 2(2), 16-56.
- Basselier, R., Langenus, G., & Walravens, L. (2018). De opkomst van de deeleconomie. *NBB Economisch Tijdschrift*. Geraadpleegd via <https://www.nbb.be/nl/artikels/de-opkomst-van-de-deeleconomie>
- Berg, J. (2016). *Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers*. Geneva: ILO. Geraadpleegd via [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_protect/-protrav/-travail/documents/publication/wcms\\_479693.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_protect/-protrav/-travail/documents/publication/wcms_479693.pdf)
- Burawoy, M. (1985). *The Politics of production*. London: Verso.
- D'Cruz, P. & Noronha, E. (2016). Positives outweighing negatives: The experiences of Indian crowdsourced workers. *Work Organisation, Labour & Globalisation*, 10(1), 44-63.
- Ekbja, H.R. & Nardi, B.A. (2017). *Heteromation, and other stories of computing and capitalism*. Cambridge: MIT Press.
- Eurofound (2015). *New forms of employment*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2017). *In work poverty in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2018). *Employment and working conditions of selected types of platform work*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2019). *Platform work: Maximising the potential while safeguarding standards?* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2016). *The use of collaborative platforms*. Flash Eurobarometer 438. European Union.
- European Commission (2018). *The use of the collaborative economy*. Flash Eurobarometer 467. European Union.
- Fligstein N. (2001). *The architecture of the market*. Princeton: Princeton University Press.

- Franke, M. & Pulignano, V. (2020). *Connecting at the edge: Cycles of commodification and labour control within food-delivery platform work in Belgium*. Paper presented at the ILERA conference, 25-27 June.
- Foster, C. (2019). *Implications of digitalisation in global production: Towards a recentring of value*. Paper Presented at SASE Conference, June 26-29, New York.
- Ge, Y., Knittel, C.R., MacKenzie, D., & Zoepf, S. (2016). *Racial and gender discrimination in transportation network companies*. NBER working paper series, Working Paper 22776. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Graham, M. & Woodcock, J. (2018). *Towards a fairer platform economy. Introducing the Fairwork Foundation*. *Alternate Routes*, 29, 242-253.
- Griesbach, K., Reich, A., Elliott-Negri, L., & Milkman, R. (2019). *Algorithmic control in platform food delivery work*. *Socius*, 5, 1-15.
- Huws, U., Spencer, N.H., & Coates, M. (2019). *The platformisation of work in Europe. Results from research in 13 European countries*. Brussels: FEPS – Foundation for European Progressive Studies.
- Huws, U., Spencer, N.H., Syrdal, D.S., & Holts, K. (2017). *Work in the European gig economy*. Brussels: FEPS Foundation for European Progressive Studies.
- ING International Survey (2015). *Mobile banking, new technologies and financial behaviour – What's mine is yours – for a price. Rapid growth tipped for the sharing economy*.
- Kilhoffer, Z., De Groen, W.P., Lenaerts, K., Smits, I., Hauben, H., Waeyaert, W., Giacumacatos, E., Lhernould, J.-P., Robin-Olivier, S. (2020). *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers*. Brussels: European Commission.
- Lehdonvirta, V. (2018). *Flexibility in the gig economy: Managing time on three online piecework platforms*. *New Technology, Work and Employment*, 33(1), 13-29.
- Lenaerts, K. (2019) *Industrial relations and social dialogue in the age of collaborative economy*. IRSDACE National Report.
- Lianos, I., Countouris, N., & De Stefano, V. (2019). *Re-thinking the competition law/labour law interaction: Promoting a fairer labour market*. *European Labour Law Journal*, 10(3), 291-333.
- OECD (2019a). *Policy responses to new forms of work*. Paper prepared for the second meeting of the G20 Employment Working Group under the Japanese G20 Presidency 22-24 April 2019, Tokyo.
- OECD (2019b). *Measuring platform-mediated workers*. OECD digital economy papers, April 2019, no. 282.
- Pesole, A., Urzi Brancati, M.C, Fernández-Macías, E., Biagi, F., & González Vázquez, I.(2018). *Platform workers in Europe. Evidence from the COLLEEM Survey*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Paelinck, G. (2020). *Regeling rond onbelast bijverdienden vernietigd door Grondwettelijk Hof, 23/4/2020*. Geraadpleegd via <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/04/23/bijverdienden/>
- Pulignano, V. (2019). *Work in deregulated labour markets: A research agenda for precariousness*. ETUI Working Papers Series, 03 ISSN: 1994-4446. Geraadpleegd via <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Work-in-deregulated-labour-markets-a-research-agenda-for-precariousness>
- Pulignano, V. & Tan, E. (2020). *How digital labour platforms differ from other companies operating transnationally*. *Social Europe*, 23/12/2019. Geraadpleegd via <https://www.socialeurope.eu/autor/valeria-pulignano-and-evrim-tan>
- Prassl J. (2018) *Humans as a service: The promise and perils of work in the gig economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Riso, S. (2019). *Mapping the contours of the platform economy*. Eurofound Working Paper WPEF19060.
- Rosenblat A. & L. Stark (2016) *Algorithmic labor and information asymmetries: A case study of Uber's drivers*. *International Journal of Communication*, 10, 3758-3784.
- Scholtz T. & Schneider N. (2016) *Ours to hack and to own: The rise of platform cooperativism, a new vision for the future of work and a fairer internet*. New York: OR Books.

- Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D., & Vanhercke, B. (2019) Self-employment and social protection: Understanding variations between welfare regimes. *Journal of Poverty and Social Justice*, 27(2), 157-175.
- Srnicek, N. (2017). *Platform capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Schor, J. & Attwood-Charles, W. (2017). The sharing economy: Labor, inequality and sociability on for-profit platforms. *Sociology Compass*, 11(8), 1-16.
- Shapiro, A. (2020). Dynamic exploits: Calculative asymmetries in the on demand economy. *New Technology, Work and Employment*, 35(2), 162-177.
- Tassinari, A., & Maccarone, V. (2020). Riders on the storm: Workplace solidarity among gig economy couriers in Italy and the UK. *Work Employment and Society*, 34(1), 35-54.
- Tassinari, A. & Maccarrone, V. (2017). The mobilisation of gig economy couriers in Italy: Some lessons for the trade union movement. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(3), 353-357.
- Thebault-Spieker, J., Terveen, L.G. & Hecht, B. (2015). *Avoiding the south side and the suburbs: The geography of mobile crowdsourcing markets*. Proceedings of the 18th ACM Conference on Computer Supported Cooperative Work & Social Computing. Geraadpleegd via <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=2675278>.
- Urzi Brancati, C., Pesole, A., & Fernández-Macías, E. (2020). *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Vallas, S. (2019). Platform capitalism: What's at stake for workers? *New Labor Forum*, 28(1), 48-59.
- Vandaele, K. (2018). *Will trade unions survive in the platform economy? Emerging patterns of platform workers' collective voice and representation in Europe*. ETUI Research Paper-Working Paper.
- van Dijck, J., Poell, T., & de Waal, M. (2018). *The platform society. Public values in a connective world*. Oxford: OUP.
- Van Doorn, N. & Badger, A. (2020). Platform capitalism's hidden abode: Producing data assets in the gig economy. *Antipode*, 52(5), 1475-1495.
- Wood, A., Graham, M., Lehdonvirta, V., & Hjorth, I. (2019a). Good gig, bad gig: Autonomy and algorithmic control in the global gig economy. *Work, Employment and Society*, 33(1), 56-75.
- Wood, A., Graham, M., Lehdonvirta, V., & Hjorth, I. (2019b). Networked but commodified: The (dis)-embeddedness of digital labour in the gig economy. *Sociology*, 53(5), 931-950.
- Woodcock, J. & Graham, M. (2020). *The gig economy. A critical introduction*. London: Polity.
- Zukin, S. & Papadantonakis, M. (2017). Hackathons as co-optation ritual: Socializing workers and institutionalizing innovation in the 'new' economy. In A. Kalleberg & S. Vallas (eds.), *Precarious Work* (pp. 157-181). Bingley: Emerald Publishing.
- Zysman, J. & Newman, A. (2006). *How revolutionary was the digital revolution?* Stanford: Stanford University Press.

## Hoofdstuk 8

# Big data en bias

Als algoritmes tot sociale uitsluiting leiden,  
wie is daar dan verantwoordelijk voor?

Amber De Kock en Katrien Schaubroeck

### 1. Inleiding

De digitalisering en robotisering van onze samenleving dragen risico's en kansen in zich voor iedereen. Het is belangrijk om bij de reflectie en regelgeving rond artificiële intelligentie (AI) in het bijzonder stil te staan bij de impact van AI op kwetsbare groepen in de samenleving. Want een samenleving is maar zo rechtvaardig als ze haar kwetsbaarste groepen behandelt. In het licht van de AI die wij in dit artikel bespreken, is kwetsbaarheid bepaald als gemarginaliseerd en ondergerepresenteerd. In allerlei geledingen is er een scheefgetrokken vertegenwoordiging van groepen op basis van etniciteit, gender en sociaaleconomische klasse. Racisme, seksisme en klas-sisme zijn nog steeds een realiteit in onze samenleving. Het risico dat AI stelt, is dat die sociale uitsluiting zich onderhuids en togedekt door een schijnbaar objectief algoritme doorzet. Maar AI biedt ook kansen om onrechtvaardigheid te bestrijden. Programma's die op basis van algoritmes keuzes maken, houden ons namelijk klare en duidelijke cijfers voor onze neus. Ongelijkheid ontkennen wordt dan moeilijk. Kortom, AI confronteert ons met het bestaan van uitsluitende mechanismen waar we ons niet bewust van zijn, en die in de psychologie al lang bekendstaan onder de naam 'impliciete bias'. In sectie twee van dit hoofdstuk tonen we het verband tussen artificiële intelligentie en impliciete bias aan. In de derde sectie bespreken we enkele punten uit het verhitte debat over impliciete bias. Wij verdedigen het standpunt dat mensen indirect en collectief verantwoordelijk zijn voor hun impliciete biases, zoals we in sectie vier uit de doeken doen. Dit noopt ons om in sectie vijf concrete aanbevelingen te doen over hoe we AI kunnen aanwenden zodat ze sociale uitsluiting uitroeit in plaats van bestendigt.

## 2. Artificiële intelligentie en het morele probleem dat impliciete bias stelt

De morele psychologie heeft de laatste decennia verschillende onthutsende studies geproduceerd die aantonen hoe afhankelijk onze morele beslissingen en handelingen zijn van toevallige omgevingsfactoren. Mensen zouden bijvoorbeeld milder zijn in hun oordeel als ze iets zoets gegeten hebben (Eskine, Kacirik, & Prinz, 2011) of een warm drankje vasthouden (Williams & Bargh, 2008) en strenger wanneer ze aan een rommelige of kleverige tafel zitten (Schnall, Haidt, Clore, & Jordan, 2008). Een spraakmakende Israëlische studie toonde dat rechters die beslisten over de voorwaardelijke vrijlating van beklagden strenger oordeelden naarmate hun honger toenam (Danziger, Levav, & Avnaim-Pesso, 2011). Hoewel sommige van deze studies uit de sociale psychologie inmiddels ten prooi zijn gevallen aan de replicatiecrisis (die verwijst naar het recente inzicht dat veel experimenten in de sociale wetenschappen niet tot dezelfde resultaten leiden wanneer ze herhaald worden), hebben ze gedurende een decennium of langer wel invloed uitgeoefend op de loop van het debat.<sup>3</sup> Op basis van die al dan niet replicerbare studies hebben mensen gedacht dat machines tot rechtvaardigere, want objectievere en op zijn minst consequentere beslissingen zouden komen. En dus wordt er bijvoorbeeld volop geëxperimenteerd met robotrechters en juridische beslissingen die genomen worden door een algoritme.

De connectie tussen objectiviteit en rechtvaardigheid heeft een zekere intuïtieve aantrekkelijkheid (en bijgevolg ook die tussen subjectiviteit en onrechtvaardigheid). Maar of 'objectief zijn' wel altijd te verkiezen valt in moreel opzicht is een beladen vraag. Wat *distributieve* rechtvaardigheid vereist bijvoorbeeld, is al eeuwenlang een onderwerp van discussie: moet men iedereen evenveel geven of iedereen naar verdienste of iedereen naar nood? En hoe objectiveert men die noden en verdiensten dan? Maar ook de gedachte dat *correctieve* rechtvaardigheid vraagt om objectieve, universele standaarden kan doorschieten in een hardvochtigheid die nog weinig met rechtvaardigheid te maken heeft. Een goed voorbeeld daarvan is de motivatie achter de oprichting van de Nederlandse private en elektronische rechtbank e-Court, waarover *De Groene Amsterdammer* een interessant staaltje onderzoeksjournalistiek leverde (Kuijpers, Muntz, & Staal, 2018). Die rechtbank wordt vooral ingeschakeld door zorgverzekeraars en grote online bedrijven zoals bol.com die een rechtszaak willen aanspannen tegen klanten met achterstallige betalingen. In een gewone rechtbank, waar een rechter de dossiers bestudeert en persoonlijk beoordeelt, gaat zo'n zaak gepaard met een zekere duur en kostprijs. Advocate Henriëtte Nakad vond dat het goedkoper en sneller moest kunnen en liet een computerprogramma bouwen dat automatisch vonnissen kan produceren. De robotrechter is "de meest objectieve rechter van Nederland", zonder "misplaatste empathie", laat Nakad optekenen (Kuijpers, e.a., 2018, par. 3, alinea 3). Objectiviteit mag dan al een nastrevenswaardig ideaal lijken in de context van rechtspraak, in deze specifieke toepassing ervan loopt echter iets fout. De objectiviteit van e-Court gaat namelijk gepaard met een compleet gebrek aan transparantie over hoe een oordeel geveld wordt en zelfs over wie de oordelen eigenlijk velt. In 2017 werden 20.000 mensen voor e-Court gedaagd door zorgverzekeraars en bedrijven zoals bol.com. Zij



ontvangen allen een brief, in technische taal opgesteld met het verzoek om bewijsmateriaal op te laden in een online portaal en na een digitaal proces ontvangen ze het vonnis per mail. Ze krijgen geen rechter of advocaat te zien en ook op allerlei andere manieren wordt inbreuk gedaan op de rechtsbescherming zoals die in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens wordt beschreven. Het is duidelijk dat grote bedrijven veel te winnen hebben bij deze intimidatieprocessen. Maar het is evenzeer duidelijk wie de verliezers zijn: mensen in armoede die schulden maken omdat ze hun zorgpremie of rekeningen niet meer kunnen betalen. e-Court stuurt deurwaarders op hen af, want de robotrechter heeft geen last van 'misplaatste empathie'.

Deze casus van e-Court volstaat om op zijn minst vraagtekens te plaatsen bij dat ideaal van objectiviteit. De stempel van objectiviteit en onpartijdigheid wordt vaak gebruikt als een moreel keurmerk, maar die afleiding kan je heus niet zo snel maken. Een eerste reden is dat objectiviteit soms een gebrek aan empathie verhult. Een tweede reden is dat objectiviteit neutraliteit suggereert, terwijl dat niet zo is. In het geval van e-Court is heel duidelijk dat de rechtbank, als private onderneming met aandeelhouders, niet onafhankelijk opereert. Maar ook mensen die wel te goeder trouw zijn (wat je bij e-Court kan betwijfelen), denken dat computers hen kunnen helpen om partijdigheid te omzeilen en een beslissing enkel op objectieve feiten te baseren. Zo worden er in de geneeskunde meer en meer programma's ingeschakeld om ziekten te detecteren of behandelingen voor te stellen (Jongsma & Jongepier, 2020). De dokter voert parameters in de computer in en artificiële intelligentie beslist welke behandeling de meeste kans heeft op succes. Dat bespaart de dokter tijd en ook veel twijfel aan de correctheid van zijn of haar oordeel.

Aan technische universiteiten in Nederland heeft men al decennia ervaring met de ethische reflectie over technische mogelijkheden (bijvoorbeeld studenten in de ontwerp- en ingenieursstudies krijgen er standaard cursussen ethiek). Techniekfilosofen zoals Katleen Gabriëls kunnen ook bij het bredere publiek op steeds meer belangstelling rekenen, naarmate de toepassingen van AI uitbreiden en dichterbij komen. Klassieke ethische problemen die zich stellen, cirkelen rond de noties van autonomie en verantwoordelijkheid: neemt AI niet te veel taken van mensen over, hoe behouden menselijke experts (zoals de dokters in ons voorbeeld) hun creativiteit, hun vrijheid en hun autonomie als een computer alles beter kan? Sommige filosofen benadrukken in reactie op die vragen dat we AI niet als een concurrent van de mens (de dokter) moeten zien, maar als een collega. Computers kunnen enorme bergen data met elkaar in verband brengen en patronen zien waar een menselijk intellect jaren voor nodig zou hebben. In dat opzicht is AI inderdaad een heel nuttige collega in sectoren zoals de zorg en de wetenschap. Maar zoals ook in intermenselijke samenwerking een vraag kan rijzen naar de ultieme verantwoordelijkheid, moeten we bij de interactie tussen mens en computer moeilijke vragen beantwoorden aangaande de eindverantwoordelijkheid. Stel dat de dokter intuïtief aanvoelt dat behandeling A zou kunnen aanslaan, maar de computer stelt behandeling B voor, en stel dat de patiënt alsmear zieker wordt, zeggen we dan dat de computer verkeerd gekozen heeft of de dokter die de computer gevolgd heeft? Die vragen over aansprakelijkheid zijn terecht en worden vaak gesteld (bijvoorbeeld door Gabriëls in haar laatste boek *Regels voor*

*Robots*, 2019). Maar er is nog een probleem dat aan de vraag of AI gezien moet worden als concurrent of als collega voorbijgaat. Namelijk het probleem: hoe onafhankelijk is die AI eigenlijk? Wel beschouwd is zo'n programma namelijk een verlengde van de wetenschappers: het werkt op basis van input die wordt ingevoerd en die input is geselecteerd door wetenschappers. Als er iets fout wordt ingevoerd, kan ook de uitkomst nooit juist zijn. In de geneeskunde zijn voorbeelden bekend van grote scheeffrekkingen in verzamelde data. Caroline Criado Perez (2019) beschrijft in detail hoe vrouwen vaak over het hoofd worden gezien in geneeskundig onderzoek. Omdat hun hormonen de studieresultaten zouden beïnvloeden, worden vrouwen uitgesloten uit de testfase van bepaalde medicijnen bijvoorbeeld. Maar ook in de ontwerpfase van studies worden vrouwen benadeeld doordat bepaalde lichamelijke klachten of ziekten waaraan vooral zij zijn blootgesteld niet in het vizier verschijnen van de wetenschap die historisch gezien gedomineerd werd door mannen. Bijvoorbeeld het verband tussen kanker bij vrouwen die werken als poets-hulp of als schoonheidsspecialiste en de blootstelling aan chemicaliën is veel minder onderzocht dan het verband tussen werken in de mijnen en longkanker (Criado Perez, 2019). Dat voorbeeld toont hoe vrouwen met slechtbetaalde en ongezonde jobs nog eens extra benadeeld worden (zowel ten opzichte van mannen, wat het punt is van Criado Perez' boek, als ten opzichte van vrouwen die deze jobs niet uitoefenen, wat ons punt over sociale uitsluiting in bredere zin ondersteunt). Het is niet denkbeeldig dat zo'n computerprogramma dat kankerbehandelingen voorstelt op basis van kansberekeningen gevoed door beschikbare data, het vaker juist heeft in het geval van een mannelijke dan een vrouwelijke patiënt, wanneer de beschikbare data een genderonevenwicht vertonen.

Artificiële intelligentie opereert in een bepaalde maatschappelijke context. Soms kan de computer correcties aanbrengen, maar soms reproduceert de computer bepaalde fouten of biases die kenmerkend zijn voor

**Soms reproduceert de computer bepaalde fouten of biases die kenmerkend zijn voor de maatschappij waarin deze techniek ontwikkeld wordt.**

de maatschappij waarin deze techniek ontwikkeld wordt. Een goed voorbeeld daarvan is de AI waarmee Amerikaanse rechtbanken experimenteren en die op basis van statistiek voorspelt of een beklagde riskeert te recidiveren tijdens vrijlating op borgtocht. Journalisten van *ProPublica* ontdekten dat zwarte men-

sen systematisch benadeeld werden door die AI en dat er dus een nieuwe vorm van onrechtvaardigheid gecreëerd werd (Angwin, Larson, Mattu, & Kirchner, 2016).

In de gevallen die *ProPublica* analyseerde, werden zwarte beklagden bijna dubbel zo vaak ten onrechte bestempeld als toekomstige criminelen, terwijl witte beklagden vaker ten onrechte in de categorie van 'laag risico' ondergebracht werden. De Verenigde Staten staan erom bekend het hoogste aantal gevangenen per capita te hebben<sup>2</sup> en daarbovenop een oververtegenwoordiging van zwarte personen (Roberts, 2003). Een gevangenisstraf zorgt onmiskenbaar voor een financiële, educatieve en sociale armoede die de hele omgeving van de gevangene benadeelt. Hoewel de AI zich baseert op een set van maar liefst 137 vragen, gaat geen enkele daarvan over ras/ethniciteit. Daarom was het

wachten op goede onderzoeksjournalisten die de onthutsende cijfers naar boven spitten. De manier waarop het risico berekend wordt, is niet transparant en hoewel de rechter nog steeds de beslissing maakt en slechts 'geadviseerd' wordt door het algoritme, is het duidelijk dat deze vorm van robotrechtspraak een bepaalde groep sterk benadeelt. Een van de categorieën van vragen heet letterlijk 'financiële instabiliteit/armoede', maar ook andere schalen, zoals 'familiale criminaliteit', 'residentiële instabiliteit', 'sociale isolatie' en 'druggebruik' doen vermoeden dat personen in armoede, minderheidsgroepen en anderen die al gemarginaliseerd worden, opzettelijk harder aangepakt worden vanwege een vermoeden van toekomstig crimineel gedrag. Of een van je ouders in de gevangenis heeft gezeten, wordt bijvoorbeeld relevant geacht, maar het is duidelijk dat op die manier een vicieuze cirkel van overrepresentatie van zwarten in de gevangenis wordt voortgezet, en daarmee een hele uitgesproken vorm van sociale uitsluiting.

Andere toepassingen van AI die tot onrechtvaardige uitkomsten en sociale uitsluiting leiden, bevinden zich in de sector van aanwerving en in het dagelijkse gebruik van zoekmachines zoals Google (Otterbacher, 2016).<sup>3</sup>

Het eerste voorbeeld is dat van de rekruteringsstool die Amazon ontwierp om het rekruteringsproces te vergemakkelijken. Al snel werd duidelijk dat het algoritme de mannelijke kandidaturen boven de vrouwelijke verkoos om de technische posities binnen het bedrijf te vullen. Dat kwam doordat het algoritme werd aangeleerd om op basis van de cv's die in het verleden werden ingediend, de cv's die het meest leken op die van de personen die uiteindelijk werden aangenomen te selecteren. De data die werden ingevoerd, waren alle kandidaturen van de voorbije tien jaar, waardoor het algoritme woorden met 'vrouw' erin devalueerde (zoals 'kapitein van het vrouwelijke schaakteam'). Dit is opnieuw een voorbeeld waar de onrechtvaardigheid zich laat voelen in de vorm van armoede en sociale uitsluiting. Door dergelijke AI-beslissingen kunnen mensen namelijk onterecht een job mislopen.

Zoekmachines zoals Google zijn ook al vaak in opspraak gekomen vanwege de stereotyperende uitkomsten van zoekopdrachten. Safiya Umoja Noble (2018) beschrijft hoe zoekmachines vaak gekleurde vrouwen discrimineren en stereotyperen. Een voorbeeld dat door protest van gebruikers aan het licht kwam, is dat wanneer je in de zoekfunctie '*professional hair for work*' intypte, je een reeks van afbeeldingen van witte vrouwen (en hun kapsel) te zien kreeg, maar wanneer je zocht naar '*unprofessional hair for work*', de afbeeldingen grotendeels kapsels van zwarte vrouwen lieten zien (Alexander, 2016).<sup>4</sup> Voorbeelden zoals deze lijken misschien niet zo erg, maar kunnen allemaal samengenomen een grote en schadelijke impact hebben.

De schade die wordt teweeggebracht door onfaire behandeling door AI neemt verschillende vormen en maten aan. Denk bijvoorbeeld aan mankementen in herkenningsoftware.<sup>5</sup> Deze problemen gaan van zeepdispensers die enkel witte mensen zeep geven of telefoons die niet ontgrendelen als je donkerder bent tot camera's op straat die gezichtsherkenningsoftware gebruiken waarbij mensen met een donkere huidskleur vaker foutief 'herkend' worden (en dus vaker eruit gepikt kunnen worden). Zelfs het mi-

nieme gevoel van uitsluiting wanneer je in een publiek toilet geen zeep uit de dispenser krijgt en de blanke persoon aan de wastafel naast jou wel, kan men moeilijk weg relativeren wanneer het past in een patroon van steeds weerkerende uitsluiting ten gevolge van de ongelijke behandeling door AI. Helemaal onmiskenbaar zijn de schadelijke effecten van het gebruik van AI bij sollicitaties en bij strafmaatbepaling/criminele risicoanalyse. Deze twee voorbeelden tonen misschien nog het duidelijkst de schadelijke effecten van AI door de werking van impliciete bias. Zowel sociale status als financiële situatie worden erg bepaald door beslissingen in de jobsector en de rechtspraak, en de schade die individuen van die beslissingen kunnen ondervinden, is heel direct en concreet. De voorbeelden benadelen iemand weliswaar op basis van gender en huidskleur en niet op basis van sociale klasse, maar ze werken indirect wel armoede in de hand en zijn bovendien een duidelijk voorbeeld van sociale uitsluiting.

Dat het gebruik van AI tot sociale uitsluiting leidt, is eigenlijk niet verrassend als je kijkt naar de manier waarop algoritmes gemaakt worden (en zichzelf vormen via *deep learning*).

De AI uit de genoemde voorbeelden vindt patronen in enorme hoeveelheden data die ingevoerd worden in het systeem en waar algoritmes op worden losgelaten. Als er voorkeuren of biases in de data weerspiegeld worden, filtert een algoritme die er niet uit, maar pikt het die integendeel op en zet ze voort op een onzichtbare manier. Daarnaast zijn

### **Artificiële intelligentie bestendigt en versterkt het bestaan van vooroordelen, stereotypingen, biases en de ongelijke behandelingen waartoe die leiden.**

de ontwikkelaars van AI natuurlijk mensen van hun tijd en hoeft het niet te verbazen dat zij onder invloed staan van bepaalde impliciete biases die ze onbewust verwerken in de programmatie van AI. Op minstens deze twee manieren bestendigt en versterkt AI dus het bestaan van vooroordelen, stereotypingen, biases en de ongelijke behandelingen waartoe die leiden. De onrechtvaardige uitkomsten waartoe het gebruik van de AI leidt, worden dan weer ingevoerd als data in het systeem en zo ontstaat er een vicieuze cirkel.

Versillende wetenschappers trekken aan de alarmbel. Wiskundige Cathy O'Neil (2016) pleit bijvoorbeeld in haar boek *Weapons of math destruction* voor een terugdringen van de invloed die algoritmes uitoefenen op ons leven.<sup>6</sup> Algoritmes bieden niet de redding die ervan verwacht werd. Wij argumenteren in deze bijdrage dat er toch ook iets van deze digitale ontwikkeling te leren valt, dat ons net kan helpen bij de bestrijding van sociale uitsluiting. We zullen die opportuniteit uitleggen in de volgende sectie.

## **3. De spieglfunctie van AI**

Dit is de opportuniteit die wij ontwaren in het morele probleem van impliciete bias waar AI ons mee confronteert: de scheve uitkomsten van beslissingstools die algoritmes gebruiken, kunnen fungeren als een spiegel. Dat een rekruteringsinstrument

discrimineert, wijst erop dat bestaande praktijken (op basis waarvan data werden ingevoerd en patronen werden herkend) discriminerend zijn. Het is aannemelijk om te vooronderstellen dat partijdige beslissingen (bias) minder te wijten zijn aan expliciete intenties om te discrimineren, maar veeleer aan het bestaan van talloze *impliciete biases*. Psychologisch onderzoek heeft aangetoond dat iedereen impliciete biases heeft ten aanzien van bepaalde groepen, doorgaans minderheidsgroepen zoals vrouwen, mensen met een migratieachtergrond, ouderen, homoseksuelen, enzovoort. De biases zijn impliciet in zoverre ze niet direct toegankelijk voor ons zijn, dit wil zeggen dat we niet altijd weten dat we ze hebben, en hun aanwezigheid dus niet via zelfrapportage kan gemeten worden, maar slechts via indirecte meetinstrumenten.

Het meest bekende indirecte meetinstrument is de Implicit Association Test (IAT), die de sterkte van associaties tussen en evaluaties van concepten meet (zoals bijvoorbeeld de sterkte van iemands associatie tussen 'dunne mensen' en 'goed' enerzijds en 'dikke mensen' en 'slecht' anderzijds). Er bestaan IAT's voor gender, etniciteit, huidskleur, handicap, seksualiteit, enzovoort. Daarnaast bestaan er studies die impliciete biases in reële situaties aan het licht brachten, zoals bij het selecteren van cv's bij een sollicitatie (waarbij mannen of witte personen vaker dan vrouwen en personen met een donkere huidskleur worden 'aangenomen', enkel op basis van hun naam en niet hun verdiensten; Steinpreis, Anders, & Ritzke, 1999; Bertrand & Mullainathan, 2004), of zoals in het onderscheiden van een wapen en een ongevaarlijk object (waarbij mensen met een donkere huidskleur vaker werden 'neergeschoten' in een simulatie, ook al hadden ze een gsm vast; Payne, 2006). Hoewel deze duidelijke vormen van bias ongetwijfeld het schadelijkst zijn, bestaan er vele subtielere uitingen van bias die 'microgedragingen' genoemd worden. Het gaat dan over de afstand waarop men zit, de mate waarin iemand knippert met de ogen, hoe vaak iemand glimlacht, enzovoort. Onderzoekers ontdekten dat proefpersonen die gedragingen meer of minder vertoonden afhankelijk van de huidskleur van de medewerker (Dovidio, Kawakami, & Gaertner, 2002).

Sinds Jesse Singal de kat de bel aanbod, heeft impliciete bias in sommige kringen een slechte reputatie.<sup>7</sup> Singal expliciteerde een mening die voor experimentele psychologen niet als een verrassing kwam, maar voor het brede publiek wel, namelijk dat bepaalde testen die gebruikt worden om impliciete bias te meten niet betrouwbaar en niet valide zijn. Het is bijvoorbeeld een feit dat de IAT een verschillend resultaat kan geven wanneer iemand dezelfde test op twee verschillende tijdstippen van dezelfde dag aflegt. Hoe kan iemand in de ochtend een uitgesproken racistische bias hebben en na de middag wat minder? Bovendien is er ook sprake van een lage correlatie tussen de uitkomsten van verschillende tests, en dus weinig voorspellende kracht: het is niet omdat iemand laag scoorde op de IAT dat die ook laag scoorde in tests die microgedragingen meten.

Er leeft dus scepsis over de robuustheid van de data op individueel niveau. Maar het is verkeerd om daaruit te concluderen dat er reden is om te twijfelen aan het bestaan van impliciete bias. Zoals we zullen uitleggen, geven die lage correlatie en lage betrouwbaarheid op individueel niveau enkel een reden om goed na te denken over de natuur van impliciete biases: hoe moeten we impliciete bias conceptualiseren? Zijn

ze vergelijkbaar met een onbewuste overtuiging, een aanname die in iedereen huist? Het spreken over impliciete biases als iets dat mensen 'hebben' (wat wij enkele regels hoger ook deden) nodigt uit tot de gelijkstelling van biases met (onbewuste) overtuigingen. Maar deze benadering van impliciete bias als een onbewuste mentale toestand is moeilijk verzoenbaar met de instabiliteit van biases op individueel niveau: als iemand een onbewuste overtuiging heeft, zou die zijn gedrag zowel 's morgens als 's avonds moeten beïnvloeden. Persoonlijk zien wij meer in de conceptualisering van impliciete bias als een sociaal in plaats van een individueel fenomeen, en daar is experimenteel bewijs voor. Er is namelijk iets geks aan de hand met impliciete bias: op individueel niveau zijn ze instabiel, maar gemiddeld gezien zijn ze erg robuust. Dat wil zeggen: neem om het even welke groep van mensen in een westerse samenleving en laat ze een IAT afleggen die racistische bias test, neem het gemiddelde en vergelijk dat met andere gemiddeldes: je ziet in groepen steeds dezelfde bias terugkomen, de beslissingen van mensen convergeren naar eenzelfde punt, ook al zijn er uitersten en varieert bij elke test welk individu die uitersten inneemt. Experimenten in impliciete bias zoals de IAT lijden dus niet onder de replicatiecrisis in de sociale psychologie: dat er in groepen een gemiddelde bias is ten aanzien van mensen met een donkere huidskleur of ten aanzien van vrouwen blijkt telkens weer. Maar de individuele scores zijn erg variabel. Er is met andere woorden een stabiel resultaat op groepsniveau dat niet kan worden verhaald op stabiele kenmerken van het individu.

Een mogelijke oplossing voor dit raadsel is het overtuigende voorstel van enkele psychologen en filosofen om impliciete bias te beschouwen als een situationeel kenmerk of een sociaal fenomeen (Payne, Vuletich, & Lundberg, 2017; Vuletich & Payne, 2019). Impliciete bias is dan een typisch menselijk verschijnsel dat zich manifesteert door de keuzes van individuen heen eerder dan dat het *in* die individuen huist en van binnenuit hun keuzes beïnvloedt. Impliciete bias is met andere woorden een oppervlakfenomeen: het toont zich onomstotelijk aan het oppervlak in de gedaante van een patroon in een verzameling van beslissingen. Maar wie eruit afleidt dat een impliciete bias ook de oorzakelijke verklaring voor die beslissingen is, maakt een categoriefout (zoals de filosoof Gilbert Ryle zou zeggen).<sup>8</sup> Om duidelijk te maken wat het betekent om impliciete bias een sociaal fenomeen te noemen, maken Payne e.a. (2017) de verhelderende vergelijking met een ander sociaal fenomeen dat in het Engels '*the wisdom of the crowds*' heet. Ook in het Nederlands bestaat de uitdrukking 'ons verstand bij elkaar te leggen'. Dat het zeer voordelig kan zijn om dat te doen, is niet enkel een algemene aanname, maar blijkt ook uit concrete experimenten. Als je aan een groep mensen een bokaal met bonen toont en vraagt hoeveel bonen erin zitten, dan is het gemiddelde van alle schattingen dichter bij de waarheid dan elke schatting apart (Surowiecki, 2004). Een plausibele verklaring voor dat fenomeen is dat mensen elk toegang hebben tot een deeltje van de waarheid en elk ook gedeeltelijk verward of verblind zijn. Ware kennis zit in de overlap van al onze meningen. Maar in die doorsnede zit ook de blinde vlek die we delen. En dus wordt *the wisdom of the crowds* logischerwijze aangevuld met een *bias of the crowds*. Zorgvuldige en zelfs langdurige analyse van de beslissingen van één individu volstaat niet om het bestaan van impliciete bias aan te tonen. Het is pas als je een groep mensen bij elkaar zet dat het aan de oppervlakte komt. Daarom is grote variatie

in de uitslag van een IAT over de tijd bij eenzelfde persoon geen bewijs dat impliciete bias geen robuust fenomeen zou zijn. De menselijke psyche wordt door heel veel factoren beïnvloed en de context waarin iemand 's morgens een IAT aflegt, is anders dan de context waarin iemand dat twee uur later doet. In die tussentijd heeft deze persoon bepaalde gedachten gehad, beelden gezien, suggesties gehoord, mentale inspanningen geleverd, enzovoort en dat alles kan een verschil maken in hoe deze persoon een test aflegt. Maar die verschillen middelen elkaar uit wanneer de testgroep voldoende groot is.

De suggestie dat bias iets van *the crowd* is, levert een argument om te kiezen voor het gebruik van AI boven het vertrouwen op individuele beslissingen. Denk bijvoorbeeld aan de rechters die over borgtocht moeten beslissen. Het kan best moeilijk zijn om in individuele beslissingen (zelfs in een hele reeks ervan) een bias vast te stellen, waardoor men zou kunnen denken dat impliciete bias een verzinsel is van de slachtoffers ervan. Maar wanneer men uitzoomt en naar de verzamelingen van alle beslissingen kijkt, en een patroon waarneemt waarbij steeds dezelfde soort mensen benadeeld worden, wordt pas duidelijk dat slachtoffers zich niets inbeelden: er is wel degelijk een bias, alleen is het onmogelijk om in een individueel geval te bewijzen dat dit speelt.

De neerslag die biases krijgen in algoritmes en hun uitkomsten bieden dus een nieuwe, te verkennen route naar de (h)erkenning van biases. Ze kunnen bovendien ook nuttig zijn voor de bestrijding ervan. Dat impliciete bias bestreden moet worden, is een normatieve stellingname die in zijn algemeenheid te betwisten valt. Ten eerste zijn er niet-schadelijke impliciete biases. Dat we ervan uitgaan dat oudere mensen trager stappen dan jongere mensen, zorgt ervoor dat we bij het autorijden spontaan afremmen wanneer we in de verte een oudere persoon de straat zien oversteken. Die aanname wordt niet bewaarheid in elk individueel geval (er zijn nog erg kwieke tachtigers), maar is toch eerder nuttig dan schadelijk. Ten tweede zijn sommige impliciete biases slechts minimaal schadelijk. Een onderzoek in Amerikaanse koffiebars toonde aan dat vrouwelijke klanten gemiddeld 20 seconden langer moeten wachten op hun koffie dan mannelijke klanten en dat Afro-Amerikanen langer moeten wachten dan blanken, ook bij gelijke types bestellingen (Myers, Bellows, Fakhoury, Halle, e.a., 2010). De kans is klein dat dit resultaat te verklaren valt door expliciete seksistische of racistische overtuigingen van de barista, niettemin is het resultaat hetzelfde als wanneer die bij zichzelf had gedacht 'deze klant heeft vast een belangrijke job, die moet ik snel bedienen'. Mensen worden verschillend behandeld op allerlei subtiele manieren (*micro inequities*) en het is duidelijk dat dat gefaciliteerd wordt door het categoriseren van individuen in sociale klassen die gekoppeld zijn aan bepaalde stereotypes. Niet al deze ongelijke behandelingen zijn schadelijk en misschien kan daarom ook beargumenteerd worden dat we er ons geen zorgen over hoeven te maken (Sie, forthcoming). Ten derde zijn er de conceptuele vragen over verantwoordelijkheid voor impliciete bias en de empirische vragen over de manipuleerbaarheid ervan. De twee eerste nuances kunnen we in de context van deze bijdrage tussen haakjes plaatsen: in onze twee centrale voorbeelden gaat het duidelijk om impliciete biases die aanzienlijke schade berokkenen. Aangaande deze biases stelt zich de derde kritische vraag des te scherper: zijn mensen er verantwoordelijk voor? En zo ja, kunnen ze er iets aan doen en hoe dan?

## 4. Verantwoordelijkheid voor impliciete bias

In de filosofie heeft het fenomeen ‘impliciete bias’ de laatste decennia veel vruchtbare discussies opgeleverd. Die gaan voornamelijk over vragen rond wat een impliciete bias juist is, wat impliciete biases zeggen over onze (capaciteit tot) zelfkennis en of we verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor het hebben van deze biases. Als mensen handelingen niet opzettelijk stellen, kan je hen dan nog verantwoordelijk houden? Wat leert dit onderzoek ons over onze moraliteit en zelfkennis, als mensen beïnvloed worden door stereotypes, zonder dat ze van zichzelf vinden discriminerend of racistisch, seksistisch of homofob te zijn? Wij zijn in dit artikel vooral geïnteresseerd in het vraagstuk over verantwoordelijkheid.

We hebben hierboven aangegeven dat we impliciete bias als een sociaal fenomeen willen zien, of ook een kenmerk van situaties eerder dan een eigenschap (laat staan karaktereigenschap) van individuen. Wie een impliciete bias vertoont, is geen slecht mens. Tegelijkertijd ontslaat de situationistische conceptualisering mensen niet van elke verantwoordelijkheid. Het lijkt misschien alsof verantwoordelijkheid voor impliciete bias verderaf wordt gelegd door te tonen hoe mensen beïnvloed worden door cultuur en verwachtingen. Maar dat klopt niet. Dat gevolg kan je alleen trekken wanneer je uitgaat van een eenrichtingsverkeer tussen omgeving en individu. Maar individuen kunnen wel degelijk hun omgeving mee vormgeven. We willen twee belangrijke concepten uit de literatuur noemen die helpen om verantwoordelijkheid te behouden binnen een situationistisch kader, namelijk de ideeën van zelfregulering (*self-management*) en van morele ecologie.

Eerst zelfregulering. Dit idee kan het best begrepen worden als een correctie van een simplistisch beeld van verantwoordelijkheid als directe controle dat zowel in het leken debat als in filosofische debatten te vinden is. Volgens deze directecontrolevisie zijn mensen enkel verantwoordelijk voor handelingen en keuzes die ze onder controle hebben. Een voorwaarde opdat er sprake kan zijn van controle is volgens deze visie dat mensen op basis van redeneringen en intentievorming hun handeling of keuze rechtstreeks (of direct) kunnen aanpassen. Als we kijken naar iemand die in de genoemde cv-test oordeelt dat de mannelijke kandidaat meer autoriteit en kennis uitstraalt dan de vrouwelijke kandidaat, kunnen we vragen waarom hij of zij die keuze maakte. Als hij of zij daarop enkel redenen kan geven waarvan we weten dat die zijn aangetast door impliciete bias, dan kunnen we besluiten dat zijn of haar voorkeur eigenlijk niet onder zijn of haar controle viel en hij of zij niet verantwoordelijk is voor de partijdige beoordeling van de twee kandidaten. Impliciete seksistische biases zijn namelijk per definitie niet rechtstreeks aan te pakken: ze zijn impliciet. Hun werking is niet lam te leggen door bij jezelf expliciet te denken dat vrouwen en mannen met exact hetzelfde cv dezelfde mate van kennis en autoriteit moeten toebedeeld worden. Dit gebrek aan directe rationele controle (via rechtstreekse interventie in de inhoud van onze voorkeuren en overtuigingen) volstaat voor sommige filosofen en leken om mensen te ontslaan van verantwoordelijkheid voor de invloed van impliciete bias op hun beslissingen (Levy, 2017; Saul, 2013). Deze vrijstelling gaat uit van een te nauwe invulling van controle: ook



onrechtstreeks (of indirect) kunnen mensen controle uitoefenen over hun beslissingen, namelijk via trucjes en wat door onder andere Victoria McGeer (2007) zelfregulering wordt genoemd. Zelfregulering is wat de Griekse fictieve held Odysseus toepaste toen hij de bemanning van zijn schip vroeg om hem vast te binden aan de mast om hem tegen zichzelf te beschermen. In dit Oudgriekse verhaal beschrijft Homerus hoe Odysseus, op weg naar huis, allerlei uitdagingen moet overwinnen, zoals de verlokkelijke gezangen van de sirenen die menig schip tegen de rotsen hadden laten varen. Odysseus voorzag dat hij verleid zou worden door het sirenenzang en beval daarom zijn bemanning om de oren te stoppen en hemzelf aan de mast vast te binden. Valt Odysseus niet te prijzen voor deze voorzienigheid? Stellen we hem bijgevolg niet verantwoordelijk voor hoe hij omgaat met zijn kennis van verlangens waarop niet rechtstreeks in te grijpen valt? Hij wist dat zijn verlangens niet te controleren waren, hoe goed hij ook zou nadenken en zichzelf zou overtuigen van redenen om niet in de richting van het gezang te varen. Zijn verlangens zouden niet veranderbaar zijn, maar zijn gedrag was wel reguleerbaar. Dit wil zeggen: de rol die deze verlangens toebedeeld krijgen in zijn mentale huishouden valt onder de verantwoordelijkheid van Odysseus. Mensen zijn erg vindingrijk in het bedenken van trucjes om zichzelf te manipuleren of de invloed van bepaalde verlangens te beperken en de impact van bepaalde gedachten onschadelijk te maken. Mensen zijn meesters in zelfregulering en daarom kunnen we hen verantwoordelijk stellen voor veel meer dan wat onder hun directe, rationele controle ligt. Mensen kunnen er namelijk ook indirect voor zorgen dat impliciete biases geen invloed meer hebben op hun beslissingen. Het anonimiseren van audities door grote orkesten of het diversifiëren van een selectiecommissie aan de universiteit zijn goede voorbeelden hiervan. Besluiten tot dergelijke anonimisering is niet: toegeven dat men zichzelf niet onder controle heeft (een offer dat mensen, die zich om hun rationaliteit op de borst kloppen, moeilijk kunnen doen), maar: toegeven dat er verschillende vormen van controle bestaan en dat rationele wezens daar slim gebruik van maken.

De mogelijkheid tot zelfregulering heeft sommige filosofen ertoe gebracht om over morele ecologie te spreken. Deze *moral ecology approach* wil afstappen van het idee dat morele verantwoordelijkheid enkel bekeken wordt als iets dat zich *in* een individu afspeelt en dat we zouden kunnen beoordelen door enkel en alleen naar dat individu en zijn handelingen te kijken. We moeten morele verantwoordelijkheid dan ook meer beschouwen in een bepaalde context en als beïnvloed door bepaalde sociale normen. Toegepast op het probleem van impliciete bias benadrukt deze visie enerzijds dat iemands verantwoordelijkheid voor impliciete biases ook afhangt van de sociale context en epistemische omgeving. Met andere woorden, wat de sociale normen in de omgeving zijn en of iemand kennis had (of zou kunnen hebben) van impliciete biases, bepaalt mee op welke manier en in welke mate we hem of haar verantwoordelijk kunnen houden voor biases. Anderzijds maakt de morele-ecologiebenadering duidelijk dat individuen geen passieve wezens zijn die schadelijke stereotypes en impliciete biases oppikken uit hun omgeving, maar net die omgeving kunnen aanpassen en ingrepen kunnen doen om sociale normen te veranderen.

## 5. Onze verantwoordelijkheid voor de invloed van impliciete bias op AI

Partijdige algoritmes leggen sociale normen bloot waar we allemaal verantwoordelijkheid voor dragen. We beroepen ons in dit hoofdstuk op het idee van een morele ecologie

(*moral ecology*)<sup>9</sup> om uit te leggen hoe mensen steeds moreel handelen en beslissen binnen een bepaalde omgeving die mee geconstitueerd wordt door hun gedrag en hun beslissingen en waar dus een dynamische relatie ontstaat tussen oorzaak en gevolg van onze partijdige oordelen. De vermaledijde AI-

### Digitale toepassingen kunnen ons helpen om sociale mistoestanden bloot te leggen en discriminatie boven tafel te krijgen.

instrumenten zijn dan niet meer het probleem, maar deel van de oplossing. Deze digitale toepassingen kunnen ons helpen om sociale mistoestanden bloot te leggen en discriminatie boven tafel te krijgen. Er zijn minstens drie manieren denkbaar die de uitsluiting kunnen tegengaan: (1) onderzoekers kunnen gericht datakloven (*data gaps*) ofwel informatielacunes identificeren en vervolgens proberen te verhelpen, (2) de samenleving kan bewuster gemaakt worden van impliciete biases en van manieren om de schade die ze aanrichten te beperken (of te vermijden) zodat collecties van individuele beslissingen andere patronen gaan vertonen en de algoritmes zichzelf bijsturen, (3) de wiskundige formules die gebruikt worden, kunnen aangepast worden. Deze drie voorstellen zullen we in meer detail uitleggen, maar we willen op voorhand opmerken dat we met deze drie voorstellen de verantwoordelijkheidslast verdelen over drie betrokken partijen: onderzoekers, de burgers van de samenleving en de programmeerders van AI. Die taakverdeling lijkt ons alleen maar eerlijk en past in de holistische aanpak van de morele-ecologiegedachte.

### 5.1 Informatielacunes detecteren en verhelpen

Identificatie van informatielacunes is precies de reden waarom journaliste Criado Perez *Invisible Women* (2019) schreef. In dat spraakmakende boek geeft ze talloze voorbeelden van gendergerelateerde datakloven in de geneeskunde (en in de ontwerpwetenschappen, maar die zijn minder van belang hier, bijvoorbeeld dat smartphones gemodelleerd zijn naar een mannenhand die gemiddeld groter is dan een vrouwenhand, of dat veiligheidsgordels in de auto eerder de veiligheid van mannen dan van vrouwen dienen omdat crashtestdummy's geen borsten hebben). De belangrijkste stap is opmerken dat die datakloven er zijn en dat ze een probleem vormen. Dankzij enkele inspirerende vrouwen zoals Criado Perez en Alyson McGregor – die een populaire TED-talk aan het onderwerp wijdde (2014) – is bijvoorbeeld stilaan het besef gegroeid dat niet alle geneesmiddelen op vrouwen zijn getest en dat dit kwalijke gevolgen heeft. Ofwel wordt hun toegang tot de geneesmiddelen ontzegd (Criado Perez verhaalt het schrijnende voorbeeld van het ebolavaccin dat niet aan zwangere vrouwen werd gegeven omdat niet geweten was wat

het effect zou zijn op de foetus), ofwel worden hun medicijnen en dosissen ervan toegediend die schadelijk zijn voor hen (bv. een pijnbestrijdingsmiddel waarvan de standaard voorgeschreven dosis te hoog is voor vrouwen, wat pas bekend raakte nadat vrouwen versuft door het medicijn verkeersongevallen veroorzaakten; het medicijn was op de markt gekomen zonder dat het getest was op vrouwen). Eenmaal de data kloven bekend raken, groeit de kans dat geëngageerde wetenschappers het gat willen dichten. Hoewel ook dat soms lang wachten is. Zo is er nog steeds heel weinig onderzoek gebeurd naar kanker, miskramen en onvruchtbaarheid en blootstelling van vrouwelijke poetshulpen aan chemicaliën (Criado Perez, 2019). Dit gebrek aan data komt voort uit een bias in de wetenschap die, net als vele andere sectoren in de samenleving, het mannelijke lichaam als neutraal of *default* lichaam ziet. Het leidt bovendien onvermijdelijk tot een bias in de AI-programma's die gebruikt worden in de klinische praktijk. En daar is de link met sociale uitsluiting heel duidelijk, en nefast. Wanneer iemand minder kans heeft op een goede gezondheid op basis van haar gender en daardoor te maken krijgt met hogere medische kosten, een lager inkomen en sociale isolatie, dan kunnen we spreken over sociale uitsluiting op basis van een bias. De grond van het probleem is een gebrek aan data en dus situeert de oplossing zich daar ook.

Voortbouwend op de inzichten van haar boek maakte Criado Perez er een hoofdzaak van dat de dataverzameling tijdens de coronacrisis genderspecifiek (*sex-disaggregated*) zou zijn. In landen als de VS worden de COVID-19-gevallen en de COVID-19-overlijdens geregistreerd zonder gendervermelding. Op die manier wordt aan de wetenschappers een belangrijke bron van informatie ontnomen. Welke rol speelt bijvoorbeeld de schijnbaar hogere immuniteit van vrouwen (een aanname waar alweer weinig onderzoek naar gebeurd is)? Welke rol spelen sociale gedragingen die gendergerelateerd zijn (bijvoorbeeld roken of handhygiëne)? Dit belang van specifieke dataverzameling blijkt ook uit twee voorbeelden die we al noemden. Het was de makers van het Amazon-aanwervingsprogramma aanvankelijk allicht niet eens opgevallen dat vrouwen ondervertegenwoordigd waren in de datasets (omdat het geslacht van de mensen die werden aangenomen in de tien voorafgaande jaren niet bekend was). Ook het voorbeeld van de *criminal prediction* AI toont dat als etniciteit of huidskleur niet worden opgenomen als variabele in het algoritme, men niet gericht kan kijken naar de foutenpercentages en bijgevolg niet kan bijsturen wanneer blijkt dat een groep telkens weer benadeeld wordt.

## 5.2 Sensibiliseren en informeren

Impliciete bias is een sociaal fenomeen. Maar samenlevingen kunnen veranderen, wanneer de leden ervan zich anders gedragen. Na het protest op Twitter en de publicatie van het artikel 'Do Google's "unprofessional hair" results show it is racist?' in *The Guardian* veranderden de resultaten voor de zoekterm 'unprofessional hair'. Google produceerde nu afbeeldingen van de tweet, memes over het schandaal en andere gerelateerde foto's, die dus meteen de originele biased resultaten overstemden. Hetzelfde heeft zich voorgedaan met betrekking tot zoektermen als 'drie zwarte tieners' versus 'drie blanke tieners', waarbij de zoekresultaten afbeeldingen opleverden waarop enerzijds politiefoto's en andere

negatieve representaties en anderzijds lachende, generische foto's te zien waren. Het is niet zo dat Google zelf actief heeft ingegrepen om ervoor te zorgen dat de geproduceerde afbeeldingen niet racistisch meer waren. Eerder gaat het zo dat gebruikers van Google het onrecht opmerken, dat vocaliseren en zo nieuwe input genereren voor het algoritme.

AI leert van hoe mensen ze gebruiken. Hoe feilloos een algoritme ook in elkaar zit, hoeveel eerlijkeheidsprincipes men erin probeert te verwerken (zoals men doet bij *fair machine learning*, wat we hieronder uitleggen), dan nog hangt de correcte werking af van hoe de samenleving met AI omgaat. We dragen dus elk een verantwoordelijkheid voor de input die we aan AI geven. Wanneer mensen bij het zoeken naar een afbeelding van een dokter steeds kiezen voor een mannelijke afbeelding, zal het rolmodel van de vrouwelijke dokter ver te zoeken zijn. De impact van het echte leven op virtuele realiteiten en vice versa zorgt voor een vicieuze cirkel. Emanciperende acties op sociale media zoals de MVX-actie van de Jonge Academie zijn daarom erg belangrijk. Wie weet dat algoritmes zich laten leiden door de populariteit van bepaalde zoektermen, zal misschien twee keer nadenken voor hij of zij stereotyperende zoektermen ingeeft. Het afleren van stereotyperende associaties is dus om verschillende redenen een effectieve strategie om impliciete bias tegen te gaan. Het actief loskoppelen van een donkere huidskleur van criminaliteit vermindert bijvoorbeeld de effectiviteit van racistische bias (er bestaan vele studies naar zulke *de-biasing measures*) en vertraagt (of stopt) de vicieuze cirkel.

### 5.3 Correctie van algoritmes

Een derde piste die verder onderzocht zou moeten worden, is het aanpassen van de algoritmes die gebruikt worden voor bepaalde toepassingen. Naast menselijke biases die doorsijpelen in AI en zo 'aangeleerd' worden, kunnen er ook vragen gesteld worden over de manier waarop dergelijke algoritmes geprogrammeerd worden. Grgic-Hlaca, Redmiles, Gummadi en Weller (2018) lanceerden de term *disparate mistreatment* om op die problematiek te wijzen. 'Ongelijke mishandeling' door algoritmes komt voor wanneer, zoals in het geval van de recidivevoorspeller die *ProPublica* aankaartte, het algoritme de foutenpercentages voor alle individuen in de dataset zo laag mogelijk houdt, in plaats van daarbij rekening te houden met de foutenpercentages voor subgroepen (o.b.v. kenmerken zoals geslacht, etniciteit, ...). Dit soort calculerende logica leidt er net toe dat de recidivevoorspeller zwarte mannen dubbel zo vaak mislabelde. Het is belangrijk om ethiek binnen te brengen in het programmeren van algoritmes om deze 'disparate mistreatment' te vermijden in de toekomst. Zo is het hoopgevend dat IBM aan wetenschappers vraagt om een systeem te bedenken dat de biasgevoeligheid in algoritmes test om AI op die manier rechtvaardiger maken (IBM Research, 2020). Deze vragen van IBM en andere grote bedrijven blazen leven in een heel jong, maar erg belangrijk en beloftevol onderzoeksveld in de computerwetenschappen dat 'fair machine learning' wordt genoemd (Corbett-Davies & Goel, 2018). In dit domein worden modellen gecreëerd en getest om de uitkomsten van algoritmische berekeningen eerlijker te maken. Zolang er een risico op discriminatie door AI bestaat, kunnen bedrijven er uiteraard voor kiezen om bepaalde technologie niet aan te wenden of niet te promoten.

Wanneer bijvoorbeeld de Nederlandse politie of de Brusselse luchthaven gezichtsherkenningsoftware gebruikt waarvan bekend is dat die leidt tot discriminatie van mensen op basis van hun donkere huidskleur (Smuha, 2020), ligt de verantwoordelijkheid evenzeer bij de gebruiker als bij de ontwikkelaar.

Deze drie aanbevelingen verdienen verder onderzoek en verdere bekendmaking. Sociale normen en praktijken veranderen gebeurt namelijk nooit van de ene dag op de andere. De komst van AI kan aldus aangegrepen worden als een opportuniteit in de constante ontwikkeling van onze morele ecologie en als een instrument om armoede en sociale uitsluiting aan te pakken.

## Noten

1. Zo werd de studie van Eskine e.a. uit 2011 bekritiseerd door Ghelfi, Christopherson, Urry, Lenne e.a. (2020). Zij vonden bij replicatie van de studie geen bewijs voor de bevinding dat fysieke walging via smaak zou leiden tot strengere morele oordelen. Ook het experiment van Williams en Bargh werd gerepliceerd, door Chabris, Heck, Mandart, Benjamin e.a. (2009). Zij vonden geen effect van fysieke warmte op interpersoonlijke warmte. De relatie tussen walging en morele oordelen (zoals in het geval van een kleverige tafel uit het experiment van Schnall e.a.) werd in een metastudie door Landy en Goodwin (2015) in vraag gesteld. Weinshall-Margel en Shapard (2011) onderzochten andere causale oorzaken voor de resultaten van Danziger e.a. (2011) en concludeerden hieruit dat het tijdstip waarop de zaak van een beklagde voor de rechter kwam inderdaad een rol speelde in de besluitvorming, maar dat dit veelal te verklaren was doordat beklagden zonder vertegenwoordiging door een advocaat vaker tegen de lunchpauze worden ingepland. Op deze kritieken zijn intussen ook al replieken gepubliceerd, maar er is in deze bijdrage geen plek om ze allemaal te bespreken.
2. Gegevens hierover zijn bijvoorbeeld te vinden op de website <https://www.prisonpolicy.org/global/2018.html>
3. Zie ook: Carpenter (2015). 'Google's algorithm shows prestigious job ads to men, but not to women', *Independent*, 7 juli 2015. Geraadpleegd via <http://www.independent.co.uk/life-style/gadgets-and-tech/news/googles-algorithm-shows-prestigious-job-ads-to-men-but-not-to-women-10372166.html>. Zie ook: Cook, J. (2018). "Amazon scraps 'sexist AI' recruiting tool that showed bias against women", *The Telegraph*, 10 oktober 2018. Geraadpleegd via <https://www.telegraph.co.uk/technology/2018/10/10/amazon-scraps-sexist-ai-recruiting-tool-showed-bias-against/>
4. Alexander, L. (2016). 'Do Google's "unprofessional hair" results show it is racist?' *The Guardian*, 8 april 2016. Geraadpleegd via <https://www.theguardian.com/technology/2016/apr/08/does-google-unprofessional-hair-results-prove-algorithms-racist->
5. In haar lezing voor de Universiteit van Vlaanderen, getiteld 'Hoe racistisch en seksistisch zijn computers?' (2020) laat Nathalie Smuha aan de hand van verscheidene voorbeelden zien hoe de gezichtsherkenningsoftware van zowel IBM als Amazon als Microsoft moeite heeft bij het herkennen van gezichten van Afro-Amerikaanse vrouwen.
6. Zie ook haar interview in De Standaard, 10 maart 2018: 'Goed dat we eindelijk bang zijn van algoritmes. Wiskundige bevecht algoritmes en AI.' Geraadpleegd via [https://www.standaard.be/cnt/dmf20180309\\_03401406](https://www.standaard.be/cnt/dmf20180309_03401406)
7. Zie Singal, J. (2017). 'Psychology's Favorite Tool for Measuring Racism Isn't Up to the Job. Almost two decades after its introduction, the implicit association test has failed to deliver on its lofty promises', *New York Magazine*, 11 januari 2017. Geraadpleegd via <https://www.thecut.com/2017/01/psychologys-racism-measuring-tool-isnt-up-to-the-job.html>

8. Gilbert Ryle is een analytische filosoof uit de 20<sup>e</sup> eeuw die in zijn boek *The concept of mind* de drogreden van de categoriefout introduceerde. Volgens hem beging Descartes een categoriefout toen hij de geest reïficeerde en als een aparte entiteit van het lichaam zag, en aldus het dualisme installeerde in de filosofie. Ryle legt uit wat een categoriefout is aan de hand van het voorbeeld van iemand die rondgeleid wordt langs alle gebouwen van een universiteit: het gebouw waar de Faculteit Rechten huist, het studentenrestaurant, de bibliotheek enzovoort, en die na afloop van de rondleiding vraagt of hij nu ook nog de universiteit kan zien.
9. Moral ecology is een term gebruikt door bijvoorbeeld moraalfilosoof Manuel Vargas (2018) om te wijzen op de sociale dimensies van morele verantwoordelijkheid. Morele verantwoordelijkheid is iets dat we samen dragen en de verantwoordelijkheid voor een bepaalde uitkomst ligt zelden bij een individu alsof die in een vacuüm zou handelen.

## Bibliografie

- Angwin, J., Larson, J., Mattu, S., & Kirchner, L. (2016). Machine bias. There's software used across the country to predict future criminals. And it's biased against blacks. *ProPublica*, 23 mei 2016. Geraadpleegd via <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>
- Bertrand, M. & Mullainathan, S. (2004). Are Emily and Greg more employable than Lakisha and Jamal? *American Economic Review*, 94(4), 991-1013.
- Chabris, C.F., Heck, P.R., Mandart, J., Benjamin, D.J., & Simons, D.J. (2018). No evidence that experiencing physical warmth promotes interpersonal warmth. *Social Psychology*, 50(2), 127-132.
- Corbett-Davies, S. & Goel, S. (2018). The measure and mismeasure of fairness: A critical review of fair machine learning. *arXiv preprint arXiv:1808.00023*.
- Criado Perez, C. (2019). *Invisible Women: Exposing data bias in a world designed for men*. New York: Random House.
- Danziger, S., Levav, J., & Avnaim-Pesso, L. (2011). Extraneous factors in judicial decisions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(17), 6889-6892.
- Dovidio, J.F., Kawakami, K., & Gaertner, S.E. (2002). Implicit and explicit prejudice and interracial interaction. *Journal of Personality and Social Psychology*, 82(1), 62-68.
- Eskine, K.J., Kacirik, N.A., & Prinz, J.J. (2011). A bad taste in the mouth: Gustatory disgust influences moral judgment. *Psychological science*, 22(3), 295-299.
- Gabriels, K. (2019). *Regels voor robots: ethiek in tijden van AI*. Brussel: ASP – Academic and Scientific Publishers.
- Ghelfi, E., Christopherson, C.D., Urry, H.L., Lenne, R.L., Legate, N., Ann Fischer, M., ..., & de Haan, B. (2020). Reexamining the effect of gustatory disgust on moral judgment: A multilab direct replication of Eskine, Kacirik, and Prinz (2011). *Advances in Methods and Practices in Psychological Science*, 3(1), 3-23.
- Grgic-Hlaca, N., Redmiles, E.M., Gummadi, K.P., & Weller, A. (2018). Human perceptions of fairness in algorithmic decision making: A case study of criminal risk prediction. In *Proceedings of the 2018 World Wide Web Conference* (pp. 903-912).
- IBM Research (2020). *AI bias will explode. But only the unbiased AI will survive*. 25 juni 2020. Geraadpleegd via <https://www.research.ibm.com/5-in-5/ai-and-bias/>
- Jongsma, K. & Jongepier, F. (2020). Betere medische besluitvorming door algoritmes? *Bij Nader Inzien*, 26 februari 2020. Geraadpleegd via <https://bijnaderinzien.com/2020/02/26/betere-medi-sche-besluitvorming-door-algoritmes/>

- Kuijpers, K., Muntz, T., & Staal, T. (2018). Vonnis te koop. Private rechtspraak in de incasso-industrie. *De Groene Amsterdammer*, 17 januari 2018. Geraadpleegd via <https://www.groene.nl/artikel/vonnis-te-koop>
- Landy, J.F. & Goodwin, G.P. (2015). Does incidental disgust amplify moral judgment? A meta-analytic review of experimental evidence. *Perspectives on Psychological Science*, 10(4), 518-536.
- Levy, N., (2017). Implicit bias and moral responsibility: Probing the data. *Philosophy and Phenomenological Research*, 94(1), 3-26.
- McGeer, V. (2007). The moral development of first-person authority. *European Journal of Philosophy*, 16(1), 81-108.
- McGregor, A. (2014). Alyson McGregor: Why medicine often has dangerous side effects for women [Video bestand]. Geraadpleegd via [https://www.ted.com/talks/alyson\\_mcgregor\\_why\\_medicine\\_often\\_has\\_dangerous\\_side\\_effects\\_for\\_women](https://www.ted.com/talks/alyson_mcgregor_why_medicine_often_has_dangerous_side_effects_for_women)
- Myers, C.K., Bellows, M., Fakhoury, H., Halle, D., Hall, A., & Ofman, K. (2010). Ladies First? A field study in discrimination in coffeeshops. *Applied Economics*, 42(14), 1761-9.
- Noble, S. U. (2018). *Algorithms of oppression: How search engines reinforce racism*. New York: NYU Press.
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of math destruction. How big data increases inequality and threatens democracy*. New York: Broadway Books.
- Otterbacher, J. (2016). New evidence shows search engines reinforce social stereotypes. *Harvard Business Review*, 20 oktober 2016. Geraadpleegd via <https://hbr.org/2016/10/new-evidence-shows-search-engines-reinforce-social-stereotypes>.
- Payne, B.K. (2006). Weapon bias: Split second decisions and unintended stereotyping. *Current Directions in Psychological Science*, 15(6), 287-291.
- Payne, B.K., Vuletich, H.A., Lundberg, K.B. (2017). The bias of crowds: How implicit bias bridges personal and systemic prejudice. *Psychological Inquiry*, 28(4), 233-248.
- Roberts, D.E. (2003). The social and moral cost of mass incarceration in African American communities. *Stanford Law Review*, 56(5), 1271-1305.
- Saul, J. (2013). Scepticism and implicit bias. *Disputatio*, 5(37), 243-263.
- Schnall, S., Haidt, J., Clore, G.L., & Jordan, A.H. (2008). Disgust as embodied moral judgment. *Personality & social psychology bulletin*, 34(8), 1096-1109.
- Sie, M. (forthcoming). Moral responsibility for implicit bias and the impact of social categorization. In D. Nelkin & D. Pereboom (eds.), *Oxford Handbook of Moral Responsibility*. New York: Oxford University Press.
- Smuha, N. (2020). Nathalie Smuha: Hoe racistisch en seksistisch zijn computers? [Videobestand]. Geraadpleegd via <https://www.universiteitvanvlaanderen.be/college/hoe-racistisch-en-seksistisch-zijn-computers/>
- Steinpreis, R., Anders, K., & Ritzke, D. (1999). The impact of gender on the review of the curricula vitae of job applicants and tenure candidates: A national empirical study. *Sex Roles*, 41(7/8), 509-528.
- Surowiecki, J. (2004). *The wisdom of crowds: Why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies and nations*. New York: Doubleday.
- Vargas, M. (2018). The social constitution of responsible agency: Oppression, politics, and moral ecology. In K. Hutchison, C. Mackenzie, & M. Oshana (eds.), *Social dimensions of moral responsibility* (pp. 110-136). New York: Oxford University Press.
- Vuletich, H.A. & Payne, B.K. (2019). Stability and change in implicit bias. *Psychological Science*, 30(6), 854-862.
- Weinshall-Margel, K. & Shapard, J. (2011). Overlooked factors in the analysis of parole decisions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(42), E833-E833.
- Williams, L.E. & Bargh, J.A. (2008). Experiencing physical warmth promotes interpersonal warmth. *Science*, 322(5901), 606-607.





# Ongelijk voor cybercriminaliteit?

Een verkenning van de link tussen slachtofferschap van cybercrime en financiële kwetsbaarheid

Lies De Kimpe, Michel Walrave, Wim Hardyns, Lieven De Marez en Koen Ponnet

## 1. Inleiding

De afgelopen jaren heeft het internet een steeds belangrijker rol ingenomen in ons dagelijks leven. Die evolutie creëerde heel wat extra mogelijkheden op het vlak van communicatie, informatie, commerciële transacties en entertainment. Tegelijkertijd ging de toenemende ontwikkeling van de online omgeving ook gepaard met de opkomst van online criminaliteit. Hoewel het aantal slachtoffers van traditionele criminaliteit stilaan daalt, neemt het aantal slachtoffers van cybercriminaliteit nog steeds toe (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020). Zo werd tussen 2016 en 2018 7% van de Europese internetgebruikers het slachtoffer van identiteitsdiefstal, 9% werd geconfronteerd met ransomware, bij 12% werd een sociaalnetwerkkaccount of e-mailaccount gehackt en 15% werd het slachtoffer van online fraude (European Commission, 2019). Deze tendens wordt bevestigd in ander onderzoek. Zo gaf 8,5% van de Nederlandse internetgebruikers aan het slachtoffer van cybercriminaliteit te zijn geworden in 2018 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019). In België werd in datzelfde jaar 8,1% opgelicht via het internet en van 7,8% individuen werd de computer of smartphone gehackt (Federale Politie, 2019).

Om het aantal slachtoffers van cybercriminaliteit te reduceren, wordt er binnen academisch onderzoek gefocust op verschillende factoren. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk dat er technische middelen ontwikkeld worden die criminelen online geen kans geven, zoals efficiënte waarschuwingmeldingen of algoritmes die frauduleuze websites en malafide mails snel detecteren (bv. Golla & Dürmuth, 2018; Hadi, Aburub, & Alhawari, 2016; Lakshmi & Vijaya, 2012; Petelka, Zou, & Schaub, 2019). Hoewel technische beveiliging een belangrijk doel is, stellen we de afgelopen jaren een paradigma-shift vast in cybersecurityonderzoek waarbij er een toenemende focus komt te liggen op de gebruiker in plaats van op technologie (Yan, Robertson, Yan, Park, e.a., 2018).

Die toenemende aandacht voor het individu vloeit voort uit het zogenaamde *weakest link*-perspectief, wat inhoudt dat de individuele internetgebruiker wordt beschouwd als de zwakste schakel in het systeem dat zorgt voor online veiligheid (Dodel & Mesch, 2019; Europol, 2016; Yan, e.a., 2018). Die vermeende kwetsbaarheid van individuele gebruikers heeft verschillende verklaringen. Zo voeren individuen vaak risicovolle handelingen uit online, zoals persoonlijke gegevens delen of verdachte bestanden openen (Liang & Xue, 2010), hoewel men wel degelijk bezorgd is over de eigen online veiligheid (Campbell, Greenauer, Macaluso, & End, 2007). Ook passen gebruikers verschillende heuristieken toe bij beslissingen over hun online veiligheid (Pfleeger & Caputo, 2012), waardoor niet steeds de meest rationele keuzes worden gemaakt. Zo zullen individuen risico inschatten op basis van voorbeelden die ze zich het makkelijkst herinneren (i.e. beschikbaarheidsheuristiek). Als de cybercrime-incidenten die het meest vers in het geheugen liggen bijvoorbeeld gericht waren op bedrijven en overheden, zal een individu zich mogelijk minder kwetsbaar voelen online.

De gevolgen van slachtofferschap van cybercriminaliteit kunnen talrijk zijn. Zo rapporteren slachtoffers emotionele en psychologische gevolgen (Cross, Richards, & Smith,

2016a; Jansen & Leukfeldt, 2018; Kaakinen, Keipi, Räsänen, & Oksanen, 2018; Leukfeldt, Notté, & Malsch, 2018, 2020). Er zijn uiteraard ook vaak financiële consequenties gekoppeld aan een cybercrime-incident (Hunton, 2012; Jansen & Leukfeldt, 2018). Een exacte in-

## **De gevolgen van slachtofferschap van cybercriminaliteit kunnen talrijk zijn.**

schatting van de kost van cybercriminaliteit maken blijft moeilijk omdat, bijvoorbeeld, heel wat incidenten niet gerapporteerd worden (Bidgoli, Knijnenburg, & Grossklags, 2016; Hyman, 2013; van de Weijer, Leukfeldt, & Bernasco, 2019) en er moeilijk een bedrag geplakt kan worden op onrechtstreekse kosten (bv. verlies van tijd). Toch wordt ervan uitgegaan dat cybercriminaliteit de maatschappij globaal jaarlijks biljoenen tot triljoenen kost (Hyman, 2013; IC3, 2020). Op individueel niveau stelt Febelfin, de vertegenwoordiger van de Belgische bankensector, vast dat alleen al door phishing naar bankgegevens een slachtoffer in 2019 gemiddeld 604 euro verloor. Vaak gaat het om relatief kleine bedragen, maar soms ligt de buit ook aanzienlijk hoger dan het gemiddelde (Febelfin, 2020). De impact die een dergelijke financiële tegenslag heeft, wordt niet door elk slachtoffer op dezelfde manier ervaren. De impact van een incident hangt namelijk niet enkel af van de omvang van het verloren bedrag, maar is nauw gerelateerd met de (financiële) situatie van het slachtoffer (Cross, e.a., 2016a). Zeker voor gebruikers in een financieel kwetsbare situatie kan slachtofferschap van cybercriminaliteit verstreckende gevolgen hebben.

In deze bijdrage zullen we daarom dieper ingaan op de link tussen armoede en slachtofferschap van cybercriminaliteit. Hoewel armoede een multidimensionaal concept is, zullen we hier voornamelijk focussen op de financiële component, of het gebrek aan

voldoende inkomen (Driessens, 2003). Meer specifiek willen we een antwoord formuleren op de vraag: is er sprake van een (in)directe relatie tussen financiële kwetsbaarheid en kwetsbaarheid tegenover cybercriminaliteit? We zullen hiervoor onder meer focussen op angst voor cybercriminaliteit, online activiteiten en de digitale skills die de kwetsbaarheid in de online omgeving kunnen beïnvloeden. Door meer inzage te krijgen in de link tussen die verschillende factoren kunnen suggesties aangereikt worden voor concrete preventiemaatregelen en kunnen oplossingen worden uitgedacht om negatieve ervaringen ten gevolge van cybercriminaliteit te reduceren voor mensen in een kwetsbare financiële situatie. We baseren ons hiervoor enerzijds op internationaal onderzoek. Anderzijds voeren we nieuwe analyses uit op basis van bestaande gegevens uit de Social CAPital in Neighborhoods-studie (SCAN) van 2018 (Hardyns, Ponnet, Pauwels, Walrave, e.a., 2019) en de meest recente Digimeter (Vandendriessche & De Marez, 2020).

## 2. Wat is cybercriminaliteit?

Aangezien 51% van de Europese internetgebruikers zich niet voldoende geïnformeerd voelt over cybercriminaliteit (Eurobarometer, 2017), is het van belang om allereerst duidelijkheid te scheppen over de concepten waarnaar verwezen wordt in dit hoofdstuk. Cybercriminaliteit is een koepelterm die een breed spectrum aan misdrijven omvat die gefaciliteerd worden door of gericht zijn op technologie, zoals computernetwerken of internetgeconnecteerde toestellen (Donalds & Osei-Bryson, 2019; Gordon & Ford, 2006). Momenteel is er echter geen breed gedragen definitie voorhanden voor dit concept (Donalds & Osei-Bryson, 2019; Holt & Bossler, 2014; Putnik & Boskovic, 2015; Tsakalidis & Vergidis, 2017). Dat heeft onder meer te maken met de permanente ontwikkeling die de online omgeving doormaakt. Om aan deze lacune tegemoet te komen, werden er door de jaren heen wel verschillende classificaties ontworpen die meer duidelijkheid verschaffen over de verschillende misdrijven die zich met behulp van technologie kunnen voordoen. Zo stelden Gordon en Ford (2006) een opdeling in twee types voor. Die types vormen de uiteinden van een continuüm. Bij cybercriminaliteit van type I gaat het meestal om een eenmalig misdrijf voor het slachtoffer, waarbij kwetsbaarheden van het computersysteem worden uitgebuit. Deze incidenten zijn doorgaans niet gericht op specifieke individuen, maar op een ruim aantal internetgeconnecteerde toestellen. Dit is doorgaans het geval bij bijvoorbeeld phishing (een vorm van online fraude waarbij een cybercrimineel zich in een bericht uitgeeft als een betrouwbaar persoon of bedrijf met als doel gevoelige informatie, zoals wachtwoorden en pincodes, te ontfutselen), hacking (zonder toestemming inbreken in een computer of account) of malware (kwaadaardige software, bijvoorbeeld een virus) zoals ransomware (een vorm van malware die de gegevens op een toestel versleutelt en enkel weer vrijgeeft in ruil voor geld). Type II cybercriminaliteitsvormen bestaan doorgaans uit meerdere confrontaties

tussen het slachtoffer en de dader. Deze incidenten zijn meer gefocust op het specifieke individu. Voorbeelden van type II-incidenten zijn cyberstalken (het herhaaldelijk en ongewenst achtervolgen van een persoon door middel van digitale toestellen), *online grooming* (volwassenen die kinderen online benaderen met als uiteindelijke doel hen te misbruiken) of *sextortion* (een vorm van afpersing waarbij de dader ermee dreigt seksueel expliciete beelden van het slachtoffer te verspreiden). Deze opdeling tussen type I en II is nauw verbonden met wat Bossler en Holt (2010) *computer-based* cybercriminaliteit en *person-based* cybercriminaliteit noemen. Bij die eerste kan iedereen met een internetgeconnecteerd toestel slachtoffer worden, bij de laatste is de identiteit van het slachtoffer meer van belang.

Een andere tweedeling die daarnaast vaak gehanteerd wordt, neemt mee in rekening welke rol technologie speelt in het tot stand komen van het incident (Donalds & Osei-Bryson, 2019). Hier wordt onderscheid gemaakt tussen cybercriminaliteit of *cyber-dependent crimes* enerzijds en gedigitaliseerde criminaliteit of *cyber-enabled crimes* anderzijds (Holt & Bossler, 2016; Leukfeldt, e.a., 2018; McGuire & Dowling, 2013). In deze classificatie verwijst de term 'cybercriminaliteit' naar alle vormen van criminaliteit die afhankelijk zijn van het bestaan van technologie en het internet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan malware of DDoS-aanvallen (Distributed Denial of Service-aanval, waarbij het functioneren van bijvoorbeeld een server of netwerk wordt verstoord door ze te overladen met internetverkeer). Gedigitaliseerde criminaliteit, echter, zijn incidenten die ook in de offline context al bestonden, maar waarbij de gedigitaliseerde omgeving nieuwe mogelijkheden heeft gecreëerd, zoals bij fraude of stalken.

Hoewel deze dichotome classificaties niet alle nuances kunnen vatten die er bestaan binnen de variëteit aan cybercrime-incidenten, slagen ze er wel in om op een toegankelijke manier structuur aan te brengen in de discussie over cybercriminaliteit. Zo toont deze opsplitsing aan dat niet alle vormen van cybercriminaliteit zomaar met elkaar vergeleken kunnen worden, aangezien er andere technieken gehanteerd worden of andere drijfveren meespelen bij de dader. Cybercriminelen kunnen bijvoorbeeld gedreven worden door een socio-economisch motief (bv. consumentenfraude, phishing), psychologisch motief (bv. cyberstalking) of geopolitiek motief (bv. cyber-spionage) (Ibrahim, 2016). Deze nuances zullen meegenomen worden in het vervolg van deze bijdrage. Meer specifiek zullen we hier focussen op de vormen van cybercriminaliteit die gericht kunnen zijn op elk individu met een internetverbinding en waarbij voornamelijk economische drijfveren een rol spelen (dus type I-incidenten of computer-based cybercriminaliteit, zoals phishing, consumentenfraude en malware), aangezien dat de incidenten zijn waarbij gebruikers aanzienlijke financiële schade kunnen oplopen. Dit sluit uiteraard niet uit dat meer persoonlijke incidenten (bv. sextortion) ook een financiële component kunnen omvatten. Dergelijke misdrijven vallen echter buiten de focus van dit hoofdstuk. In onze afbakening houden we bovendien voldoende rekening met de diversiteit aan incidenten die online aanwezig is, door zowel cyber-dependent (bv. malware) als cyber-enabled misdrijven (bv. phishing) mee in rekening te nemen.

### 3. De SCAN-studie en Digimeter

Om meer inzicht te krijgen in de rol die financiële kenmerken spelen in de confrontatie met cybercriminaliteit, worden inzichten uit bestaand onderzoek aangevuld met nieuwe cijfers uit twee afzonderlijke bestaande datasets: de data uit de SCAN-studie van 2018 (Hardyns, e.a., 2019) en de Digimeter (Vandendriessche & De Marez, 2020).

De Social Capital in Neighborhoods (SCAN)-studie is een interdisciplinair onderzoek naar offline en online sociaal kapitaal en risicogedrag. Dit project is een samenwerking tussen drie onderzoeksgroepen: imec-mict (Communicatiewetenschappen, UGent), het IRCP (Criminologische Wetenschappen, UGent) en MIOS (Communicatiewetenschappen, UAntwerpen). Hierbij worden jaarlijks representatieve bevolkingsbevragingen (op basis van leeftijd, geslacht en nationaliteit) uitgevoerd in Gentse buurten (meer info: Hardyns, e.a., 2019). Tijdens de dataverzameling van 2018 werd een sample bereikt van 1.753 respondenten. Dit kwam overeen met een responsgraad van 87,65%. Onder hen maakten 1.601 respondenten gebruik van het internet. De respondenten in de sample hadden een gemiddelde leeftijd van 46,7 jaar ( $SD = 18,8$ ). Verder bestond de sample voor 50,6% uit vrouwen en 49,4% uit mannen, en 93% had de Belgische nationaliteit.

In de gestructureerde vragenlijst die werd gebruikt, werd er dat jaar specifiek aandacht besteed aan de ervaring van de respondenten met cybercriminaliteit. Daarvoor werd gefocust op zes computer-based cybercrimevormen: phishing, online identiteitsdiefstal, online consumentenfraude, hacking, ransomware en andere vormen van malware. In de huidige bijdrage komen een aantal variabelen uit deze studie aan bod. We bespreken kort de gebruikte meetinstrumenten.

**Slachtofferschap cybercriminaliteit** – Voor elk van bovengenoemde zes vormen van cybercriminaliteit werden respondenten gevraagd of zij er ooit slachtoffer van werden (thuis of op het werk, via computer, laptop, tablet of smartphone). Volgende antwoordmogelijkheden werden aangeboden: (1) ja, het afgelopen jaar, (2) ja, meer dan één jaar maar minder dan vijf jaar geleden, (3) ja, meer dan vijf jaar geleden, (4) nee, nog nooit en (5) ik weet het niet. Voor elk type van cybercriminaliteit was slechts één antwoord mogelijk. Enkel wie een of meerdere keren slachtoffer werd in het afgelopen jaar, werd mee in rekening genomen voor vervolgvragen over cybercriminaliteit. Verschillende slachtofferervaringen binnen deze tijdspanne werden opgeteld.

**Angst voor cybercriminaliteit** – Voor elk van de zes cybercrimevormen werd gepeild naar de mate waarin respondenten bang waren hiervan slachtoffer te worden (Virtanen, 2017). Hiervoor werd een vijfpuntslikertschaal gebruikt (niet akkoord (1) – akkoord (5)). De scores voor elk type cybercriminaliteit werden vervolgens samengeteld tot één schaal.

**Online activiteiten** – Om de frequentie te meten waarmee internetgebruikers bepaalde online activiteiten uitvoeren, werden acht categorieën gebruikt: zelden of nooit (1), minder dan één keer per maand (2), één keer per maand (3), meerdere keren per maand (maar niet wekelijks) (4), één keer per week (5), meerdere keren per week (maar niet

dagelijks) (6), één keer per dag (7) en meerdere keren per dag (8). Enkel voor 'online gokken' werden volgende vijf categorieën gebruikt: niet (0), één keer per jaar (1), maandelijks (2), wekelijks (3) en elke dag (4).

**Digitale stress** – Stress gepaard met de komst van nieuwe digitale en technologische evoluties (Anrijs, Ponnet, & De Marez, 2020) werd bevraagd aan de hand van vier items (bv. 'Met mijn huidige kennis en vaardigheden is het moeilijk om mee te zijn met digitale of technologische veranderingen') en een vijfpuntslikertschaal voorzien (niet akkoord (1) – akkoord (5)).

**Self-efficacy** – Om in kaart te brengen in welke mate internetgebruikers zich in staat voelen om veiligheidsmaatregelen te nemen tegen cybercriminaliteit werden drie items gebruikt (bv. 'Het is gemakkelijk voor mij om veiligheidsmaatregelen te nemen die voorkomen dat ik slachtoffer word van cybercriminaliteit') (Anderson & Agarwal, 2010; Witte, 1996). Er werden telkens vijf antwoordcategorieën voorzien (niet akkoord (1) – akkoord (5)).

**Opleiding** – Er werden drie antwoordcategorieën voorzien om opleiding te meten: diploma lager onderwijs of diploma lagere graad secundair onderwijs (1), diploma secundair onderwijs (zesde of zevende jaar) (2) en hoger onderwijs afgerond (3).

**Huishoudinkomen** – Om gezinsinkomen te berekenen, werd gepeild naar het maandelijks netto inkomen van het gezin. Hiervoor werd in 21 categorieën voorzien (0-499 euro (1) tot 10.000 euro en meer (21)) en een extra optie 'zeg ik liever niet'. Vervolgens werd de OECD-gemodificeerde equivalentieschaal (Hagenaars, De Vos, & Asghar Zaidi, 1994) berekend. Die schaal geeft aan de respondent een waarde van 1, een waarde van 0,5 aan elke andere volwassene in het gezin en een waarde van 0,3 aan elk kind jonger dan 14, waarbij het huishoudinkomen gedeeld wordt door dat getal.

**Financiële stress** – Om te meten in welke mate individuen stress ervaren gerelateerd aan de mogelijkheid om met de beschikbare financiële middelen van het gezin rond te komen, werden drie items gebruikt uit de schaal van Ponnet en collega's (Ponnet, 2014; Ponnet, Van Leeuwen, & Wouters, 2014) (bv. 'Met mijn huidig inkomen is het moeilijk om me veel meer te veroorloven dan de basisbehoeftes'). Hierbij werd steeds een vijfpuntslikertschaal voorzien (niet akkoord (1) – akkoord (5)).

De Digimeter is een jaarlijkse dataverzameling van onderzoekscentrum imec die het media- en technologiegebruik van de Vlaming in kaart brengt. In de meest recente bevraging (Vandendriessche & De Marez, 2020) werd een representatieve sample (rekening houdend met provincie, geslacht, leeftijd (16+) en opleidingsniveau) bereikt van 2.754 Vlamingen. Van hen maakten 2.741 respondenten gebruik van het internet. De sample bestond uit 49,6% mannen en 50,4% vrouwen, met een gemiddelde leeftijd van 47,9 jaar (SD = 17,8). Verder was het hoogste opleidingsniveau als volgt verdeeld: 14,7% had een masterdiploma of hoger, 18,1% een bachelorsdiploma, 37,3% voltooide hoger secundair, 18,9% lager secundair, 6,1% lager onderwijs en 4,9% had geen diploma. In deze

bijdrage gebruiken we de inzichten die werden verzameld over de frequentie waarmee individuen bepaalde online activiteiten uitoefenen.

**Online activiteiten** – De frequentie waarmee gebruikers deelnemen aan online kansspelen, gokken op een spel of wedstrijd, e-mail gebruiken, online shoppen, illegaal films en series bekijken, sociale media gebruiken en online gamen met vrienden werd bevraagd aan de hand van vijf antwoordcategorieën: nooit (1), zelden (2), maandelijks (3), wekelijks (4) en dagelijks (5).

**Opleiding** – Om de opleidingsgraad van de respondenten te bepalen, werden de volgende opties aangeboden: geen diploma (1), lager onderwijs (2), lager secundair (3), hoger secundair (4), bachelor/kandidatuur/hogeschool (5), en master/licentiaat/(post)universitair (6).

**Huishoudinkomen** – Om het gezinsinkomen te berekenen, werd gepeild naar het maandelijks netto inkomen van het gezin. Daarvoor werden zeven categorieën voorzien (0-999 euro (1), 1.000 – 1.999 euro (2) – 6.000 euro en meer (7)) en de extra opties 'weet ik niet' (8) en 'zeg ik liever niet' (9). Vervolgens werd dit inkomen gedeeld door het aantal inwonende personen.

## 4. Online slachtofferschap en armoede

### 4.1 Verhoogde kans op slachtofferschap?

De negatieve gevolgen die mogelijk ervaren worden na een cybercrime-incident variëren afhankelijk van de kenmerken van het voorval en de eigenschappen van het slachtoffer. Bij incidenten met een financiële component kan de impact van het verlies bijvoorbeeld beïnvloed worden door de financiële situatie van het individu (Cross, e.a., 2016a; Sorell & Whitty, 2019). Aangezien niet iedereen even kwetsbaar is online (Yan, e.a., 2018), werd in onderzoek al de vraag gesteld welke kenmerken mogelijk de kans op slachtofferschap zouden kunnen verhogen. Volgens de routineactiviteitentheorie (Cohen & Felson, 1979; cf. *infra*) zou de waarde, of de beschikbare financiële middelen, van een potentieel slachtoffer de aantrekkelijkheid van de gebruiker kunnen verhogen voor de dader (Miró, 2014). Dit theoretische kader gaat er dus van uit dat individuen in een kwetsbare financiële situatie minder kans zouden lopen om het slachtoffer te worden van online criminaliteit omdat een dader via hen minder winst kan maken. Die hypothese wordt echter niet eensgezind bevestigd in bestaand onderzoek. Zo vonden Bergmann en collega's dat mensen met een slechtere financiële situatie net meer kans hebben om geïnfecteerd te worden door malware of ransomware of om geconfronteerd te worden met misbruik van persoonlijke gegevens (bv. phishing, online identiteitsdiefstal) (Bergmann, Dreißigacker, von Skarczynski, & Wollinger, 2018). Ook Leukfeldt en Yar (2016) vonden dat een laag persoonlijk inkomen de kans op malware-infectie verhoogt. Reyns (2015) daarentegen vond dan weer dat gebruikers met hogere inkomens meer kans hebben om het doelwit te worden van phishingaanvallen of om geïnfecteerd te worden met mal-

ware, maar wel minder kans hebben om gehackt te worden. Daarnaast is er heel wat onderzoek dat helemaal geen link vindt tussen de financiële situatie van een gebruiker en slachtofferschap van cybercriminaliteit (Leukfeldt, 2014; Purkait, Kumar De, & Suar, 2014; van Wilsem, 2013; Weulen Kranenbarg, Holt, & van Gelder, 2019). Dat is niet onlogisch, want bij computer-based vormen van cybercriminaliteit wordt door de dader vaak geen rekening gehouden met de identiteit van de potentiële slachtoffers.

Ook wanneer naar andere mogelijke indicatoren van iemands financiële situatie gekeken wordt, zoals opleidingsniveau of tewerkstelling, worden geen eenduidige resultaten gevonden. In sommige studies heeft opleiding bijvoorbeeld geen invloed op online kwetsbaarheid (Leukfeldt, 2014; Purkait, e.a., 2014; van Wilsem, 2011b). Uit andere studies blijkt dan weer dat hogeropgeleiden meer kans hebben om bijvoorbeeld slachtoffer te worden van malware (Leukfeldt & Yar, 2016), online consumentenfraude (van Wilsem, 2011a) of misbruik van persoonlijke data (Bergmann, e.a., 2018). Van Wilsem (2013) vond dat lageropgeleiden meer kans hebben om gehackt te worden. Mensen die tewerkgesteld zijn, blijken een verhoogde kans te hebben op malware-infectie (Bossler & Holt, 2009; Leukfeldt & Yar, 2016), maar een lagere kans om online laster of intimidatie door een onbekende te ervaren (Ngo & Paternoster, 2011).

Op basis van deze resultaten uit bestaand onderzoek is het dus moeilijk om een sluitende conclusie te formuleren over de rechtstreekse relatie tussen financiële kwetsbaarheid en slachtofferschap van cybercriminaliteit.

## **Het is moeilijk om een sluitende conclusie te formuleren over de rechtstreekse relatie tussen financiële kwetsbaarheid en slachtofferschap van cybercriminaliteit.**

De hypothese, gebaseerd op de routine-activiteitentheorie, die stelt dat slachtoffers met een hogere financiële waarde een meer gewild en dus meer kwetsbaar doelwit zouden zijn (Cohen & Felson, 1979; Miró, 2014), kan niet met zekerheid bevestigd worden. Ook de omgekeerde redenering, dat gebruikers met minder financiële middelen een grotere kans

hebben op slachtofferschap, wordt niet voldoende ondersteund. Bijgevolg kan puur op basis van socio-economische variabelen geen profiel geschetst worden van de meest kwetsbare gebruiker wat computer-based cybercriminaliteit betreft. Afhankelijk van de vormen van cybercriminaliteit en de meetinstrumenten die gebruikt worden om cybercriminaliteit te meten, komen andere bevindingen naar voren. Uit de besproken resultaten kan voornamelijk afgeleid worden dat elke gebruiker op zijn eigen manier kwetsbaar is en dat mensen in een moeilijk financiële situatie dus even alert moeten zijn voor dit risico.

## **4.2 Angst voor slachtofferschap**

Hoewel het feitelijke risico op slachtofferschap in de cybercontext dus niet noodzakelijk verschilt tussen gebruikers met een verschillende financiële achtergrond, is het wel mogelijk dat dit risico niet door iedereen op dezelfde manier gepercipieerd wordt. In onderzoek naar traditionele vormen van criminaliteit werd al een link tussen lage sociale



status en angst voor criminaliteit vastgesteld: deel uitmaken van een minderheid, een laag inkomen hebben of in arme buurten leven, zijn factoren die gerelateerd zijn aan verhoogde angst voor criminaliteit (Collins, 2016; Hardyns, 2015; Hardyns & Pauwels, 2012).

Onderzoek naar deze angst in de online context is beperkt, maar bevestigt wel de waargenomen tendensen bij offline criminaliteit. Zo rapporteren mensen met een lagere socio-economische status (gemeten aan de hand van opleidingsniveau, huishoudinkomen en eigenaarschap van een woning) een hoger gepercipieerd risico op slachtofferschap van online identiteitsdiefstal (Reisig, Pratt, & Holtfreter, 2009). Onderzoek naar de Europese internetgebruiker bevestigt dat mensen met een lagere gepercipieerde sociale status meer angst ervaren voor cybercriminaliteit. Wanneer echter eerdere slachtofferservaringen met online fraude mee in rekening worden genomen, wat sterk gelinkt is aan financieel verlies, zijn er meer genuanceerde verschillen te zien tussen internetgebruikers. Onder occasionele slachtoffers van online fraude hebben gebruikers met een lage sociale status significant meer angst voor cybercriminaliteit dan andere. Wanneer internetgebruikers echter nog nooit of net al heel vaak met online fraude te maken hebben gehad, dan zijn er minder verschillen op te merken in angst tussen mensen met een verschillende sociale status. Dat resultaat werd in deze studie niet gevonden voor andere slachtofferservaringen, zoals het doelwit zijn van online intimidatie of hacking (Virtanen, 2017). Dat suggereert dat de angst van wie zich in een kwetsbare financiële positie bevindt sterk verbonden is met het type incident en de rechtstreekse financiële gevolgen. Ook analyses die we hebben uitgevoerd op basis van representatieve data verzameld in het kader van de SCAN-studie (zie tabel 1), bevestigen dat mensen in een meer kwetsbare financiële situatie meer angst rapporteren voor cybercriminaliteit. Een lagere opleiding, een lager huishoudinkomen of hogere niveaus van financiële stress zijn gecorreleerd aan een hoger niveau van angst voor cybercriminaliteit. Die significante verbanden zijn eerder zwak van aard. Er worden daarnaast geen significante relaties gevonden tussen deze factoren en slachtofferschap van cybercriminaliteit (malware, ransomware, hacking, phishing, identiteitsdiefstal en consumentenfraude).

**Tabel 1.** Correlaties tussen socio-economische factoren en cybercrimeslachtofferschap en angst voor cybercriminaliteit.

	Opleiding	Huishoudinkomen	Financiële stress
<b>Slachtofferschap laatste 12 maanden</b>	0,04	0,01	0,04
<b>Angst voor cybercriminaliteit</b>	-0,07**	-0,07*	0,13***

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

Bron: SCAN-studie.

Deze resultaten bevestigen dat mensen in een precare financiële situatie niet noodzakelijk meer risico lopen om slachtoffer te worden, maar dat zij toch bezorgder zijn om met cybercriminaliteit geconfronteerd te worden. Men lijkt zich dus bewust te zijn van de mogelijke negatieve gevolgen gekoppeld aan slachtofferschap van bepaalde vormen van

cybercriminaliteit. Er dient over gewaakt te worden dat deze angst niet verlamdend gaat werken en er niet toe leidt dat deze personen minder frequent het internet gaan gebruiken.

## 5. Antecedenten van online slachtofferschap

Hoewel er geen duidelijke rechtstreekse link gevonden kan worden tussen slachtofferschap van cybercriminaliteit en financiële kwetsbaarheid, is het wel mogelijk dat factoren zoals opleidingsniveau of gezinsinkomen gelinkt zijn aan andere risicofactoren die de online kwetsbaarheid (onrechtstreeks) verhogen. Allereerst nemen we de link met (risicovolle) online routineactiviteiten onder de loep. In sectie 5.2 gaan we vervolgens dieper in op de rol van online skills en zelfvertrouwen.

### 5.1 Routineactiviteiten: verhoogde zichtbaarheid en toegankelijkheid

De individuele gebruiker wordt beschouwd als de zwakste schakel in het systeem voor cybersecurity. Het is echter belangrijk om te benadrukken dat 'individuele internetgebruikers' geen homogene groep vormen. Er zijn verschillende gedragingen, attitudes en kenmerken die gebruikers op hun eigen manier meer kwetsbaar kunnen maken online. Een belangrijk referentiekader in deze context is de routineactiviteitentheorie (RAT) van Cohen en Felson (1979). In de originele theorie identificeren de auteurs een verhoogd risico op slachtofferschap op het moment dat drie factoren fysiek samenkomen op hetzelfde moment en dezelfde plaats: (1) een geschikt doelwit, (2) een gemotiveerde dader en (3) de afwezigheid van adequate bescherming (Miró, 2014; Reyns, Henson, & Fisher, 2011). Hoewel deze theorie oorspronkelijk werd ontwikkeld met als doel meer inzicht te krijgen in offline vormen van criminaliteit, werd deze later ook toegepast om cybercriminaliteit te voorspellen. Het is echter belangrijk om hier aan te stippen dat de convergentie in tijd en ruimte tussen dader en slachtoffer, die in de offline context zo van belang is, in de online omgeving grotendeels wegvalt. Slachtoffers van cybercriminaliteit zijn namelijk doorgaans niet op hetzelfde moment op dezelfde plek aanwezig als de dader (Reyns, e.a., 2011). Dat leidde er dan ook toe dat kritiek werd geuit op de waarde van de RAT in de online context (Yar, 2005). Desondanks hebben verschillende auteurs ondertussen bewezen dat ook zonder bovengenoemde restricties in tijd en ruimte (delen van) de RAT van nut kan (kunnen) zijn om meer inzicht te krijgen in slachtofferschap van cybercriminaliteit (bv. Choi, 2008; Marcum, Higgins, & Ricketts, 2010; Pratt, Holtfreter, & Reisig, 2010; Reyns & Henson, 2016).

Gezien de rol van de gebruiker in de discussie over online veiligheid, is het van belang na te gaan welke kenmerken een (potentieel) slachtoffer volgens RAT meer 'geschikt' maken voor de gemotiveerde dader. In de online context zijn vooral de *bereikbaarheid*

en de *zichtbaarheid* van het potentiële slachtoffer relevant (Leukfeldt, 2014; Leukfeldt & Yar, 2016). Door het uitoefenen van bepaalde online activiteiten kan de bereikbaarheid en zichtbaarheid van internetgebruikers beïnvloed worden. Afhankelijk van welke vorm van cybercriminaliteit wordt onderzocht, spelen andere activiteiten een rol (De Kimpe, 2020; Leukfeldt & Yar, 2016). Volgens de *integrated lifestyle exposure theory* of leefstijltheorie (Hindelang, Gottfredson, & Garofalo, 1978) zorgen verschillen in achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, etniciteit of inkomen, voor verschillen in de activiteiten die mensen in hun professionele omgeving of vrije tijd uitoefenen (Pauwels & Hardyns, 2016). Deze redenering impliceert dus dat mensen in een financieel kwetsbare situatie mogelijk andere activiteiten uitvoeren online, die hun online kwetsbaarheid kunnen beïnvloeden. Om meer inzicht te krijgen in de link tussen financiële kwetsbaarheid (bv. huishoudinkomen, opleidingsniveau) en online routineactiviteiten werden data uit zowel de SCAN-studie van 2018 (Hardyns e.a., 2019) als de meest recente Digimeter (Vandendriessche & De Marez, 2020) geraadpleegd (zie tabel 2 en 3).

Tabel 2. Correlaties tussen socio-economische factoren en online activiteiten.

	Opleidingsniveau	Huishoudinkomen	Financiële stress
Online kansspelen	0,01	-0,01	0,04
E-mails ontvangen	0,42***	0,31***	-0,25***
E-mails versturen	0,52***	0,36***	-0,31***
Illegaal downloaden/streamen	-0,05	-0,09**	0,06*
Legaal downloaden/streamen	0,14***	0,11***	-0,09***
Online shoppen	0,21***	0,14***	-0,12***
Online bankieren	0,21***	0,15***	-0,12***
Online pornografie bekijken	0,04	0,05	-0,03
Online gamen	-0,15***	-0,06*	0,09***

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

Bron: SCAN-studie.

Tabel 3. Correlaties tussen socio-economische factoren en online activiteiten.

	Opleidingsniveau	Huishoudinkomen
Online kansspelen	0,05*	-0,02
Online gokken op een spel/wedstrijd	-0,05*	-0,12***
E-mailgebruik	0,31***	0,13***
Illegaal films en series bekijken	0,13***	0,02
Online shoppen	0,33***	0,13***
Sociale mediagebruik	0,09**	-0,05*
Online gamen met vrienden	-0,09**	-0,14***

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

Bron: Digimeter.

Cijfers uit beide studies tonen aan dat de meeste online activiteiten significant vaker worden uitgeoefend door internetgebruikers met een hoger opleidingsniveau, een hoger gezinsinkomen en minder financiële stress. Dat zorgt bij deze groep gebruikers enerzijds voor meer ervaring met bepaalde online handelingen, zoals online bankieren, online shoppen of e-mailen, maar zorgt anderzijds ook voor meer kans op blootstelling aan bepaalde vormen van cybercriminaliteit (bv. Leukfeldt & Yar, 2016; Reyns, 2015). Uit de SCAN-studie blijkt echter wel dat er een zwak negatief significant verband bestaat tussen gezinsinkomen en het risicovolle illegaal downloaden en/of streamen van bestanden. Die activiteit maakt het voor mensen met een beperkt budget mogelijk om bepaalde betalende content te bekijken of te raadplegen zonder extra kost, maar heeft als gevolg dat de internetgebruiker zich in dezelfde illegale setting als andere daders begeeft. Deze activiteit verhoogt zo mogelijk de kans dat men in aanraking komt met door malware geïnfecteerde bestanden of internetgebruikers met slechte bedoelingen (De Kimpe, Walrave, Hardyns, Pauwels, e.a., 2018), wat vervolgens kan leiden tot cybercrimeslachtofferschap. Dit resultaat wordt echter niet bevestigd in de cijfers van de Digimeter, waar wordt gevonden dat net hogeropgeleiden vaker illegaal naar films en series kijken. Uit die data blijkt dan weer wel dat mensen met een lager inkomen per gezinslid vaker zouden gokken op (sport)wedstrijden of andere spelen. Dit is een activiteit die hen blootstelt binnen een risicovolle setting en die hen dus meer zichtbaar kan maken voor bepaalde cybercriminelen. Dat bij deze activiteit op een risicovolle manier wordt omgegaan met geld, zorgt eveneens voor verhoogde kwetsbaarheid van deze individuen. Daarnaast blijkt uit de Digimetercijfers ook dat mensen met een lager gezinsinkomen vaker gebruik maken van sociale media en vaker online gamen met vrienden. Deze correlaties zijn significant, maar eerder zwak te noemen. De link tussen lager opleidingsniveau, lager gezinsinkomen, hogere financiële stress en frequenter online gamen is ook terug te vinden in de SCAN-cijfers. Hoewel dit activiteiten zijn die sociaal contact bevorderen, kunnen ze ook de zichtbaarheid van de gebruiker tegenover bepaalde vormen van cybercriminaliteit bevorderen.

## 5.2 Online ervaring en digitale skills

Bovenstaande resultaten suggereren dat mensen in een financieel stabielere situatie de meeste online activiteiten frequenter beoefenen en bijgevolg mogelijk vaker blootgesteld kunnen worden aan internetgebruikers met slechte bedoelingen. Tegelijkertijd lijken deze individuen ook meer ervaring te hebben met heel wat online toepassingen. De skills en kennis die verworven worden op deze manier kunnen een belangrijke invloed hebben op de veiligheidsmaatregelen die door individuele gebruikers genomen worden tegen cybercriminaliteit. Online risicogedrag wordt namelijk mee verklaard door een gebrek aan kennis over de juiste manieren om zichzelf te beschermen (Bada & Sasse, 2014). Een studie van Dodel en Mesch (2018) bevestigt dat digitale veiligheidsskills (de mate waarin men in staat is bepaalde veiligheidshandelingen te stellen, zoals antivirussoftware installeren of een incognitovenster gebruiken) niet gelijk zijn verdeeld over gebruikers. De mate waarin die vaardigheden ontwikkeld zijn, blijkt namelijk gelinkt te zijn aan internetervaring en indicatoren van sociale ongelijkheid, zoals opleidings-

niveau. Wie nog niet zo lang gebruik maakt van het internet of lageropgeleid is, bezit doorgaans minder skills die nodig zijn om de eigen online veiligheid te kunnen versterken. Dat is op zijn beurt gelinkt aan het nemen van minder veiligheidsmaatregelen. Het Pew Research Center geeft eveneens aan dat de kans groter is dat mensen die beperkte digitale skills hebben en eerder aarzelend staan tegenover het gebruik van het internet om bij te leren een lager inkomen en een lager opleidingsniveau hebben (Horrihan, 2016). Wie financieel dus al in een kwetsbare positie zit, kan die kwetsbaarheid online verder versterkt zien doordat men bepaalde skills mist of bepaalde opportuniteiten niet (kan) benut(ten). Tegelijkertijd is het ook belangrijk om hier te nuanceren dat voldoende kennis over online veiligheid geen voldoende voorwaarde is voor het effectief nemen van veiligheidsmaatregelen (Hoff-de Goede, Kleij, Weijer, & Leukfeldt, 2019).

Eigen analyses op basis van het SCAN-onderzoek bevestigen dat factoren zoals een lager opleidingsniveau, een lager gezinsinkomen en hogere financiële stress gecorreleerd zijn aan meer digitale stress (zie tabel 4). Dat wil zeggen dat financieel kwetsbare individuen vaker bang zijn om niet mee te kunnen met digitale en technologische veranderingen. Ook zijn er in de context van cybercriminaliteit significante correlaties te vinden tussen opleiding en financiële stress enerzijds, en self-efficacy (de perceptie dat men in staat is om veiligheidsmaatregelen tegen cybercriminaliteit te nemen) anderzijds. Lageropgeleiden en mensen met meer financiële stress rapporteren minder self-efficacy met betrekking tot het vermijden van cybercrime-incidenten. Zij voelen zich dus minder in staat om de gepaste maatregelen te nemen. Merk op dat op basis van deze zelf gerapporteerde effectiviteit in het vermijden van cybercrime-incidenten geen uitspraken gedaan kunnen worden over effectieve skills of concreet gedrag in dergelijke situaties.

**Tabel 4.** Correlaties tussen socio-economische factoren en digitale stress en self-efficacy.

	Opleiding	Huishoudinkomen	Financiële stress
<b>Digitale stress</b>	-0,24***	-0,13***	0,15***
<b>Self-efficacy</b>	0,14***	0,04	-0,11***

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

Bron: SCAN-studie.

Deze cijfers suggereren enige onzekerheid bij mensen die het financieel moeilijker hebben, zowel binnen de online omgeving in het algemeen als specifiek met betrekking tot cybercriminaliteit. In combinatie met minder digitale skills, kan dat hen kwetsbaar maken online. Hiermee moet rekening gehouden worden bij het ontwikkelen van cybercrimepreventiestrategieën.

## 6. Discussie en aanbevelingen

Slachtofferschap van cybercriminaliteit is een ervaring die gepaard kan gaan met diverse negatieve gevolgen, waaronder financiële consequenties (Cross, e.a., 2016b; Jansen & Leukfeldt, 2018). Zeker voor individuen in een financieel kwetsbare positie kan de impact van slachtofferschap aanzienlijk zijn (Cross e.a., 2016a; Sorell & Whitty, 2019). Op basis van de inzichten uit bestaand onderzoek en eigen analyses op basis van de data uit de SCAN-studie (Hardyns, e.a., 2019) en de Digimeter (Vandendriessche & De Marez, 2020), werd in dit hoofdstuk de relatie tussen de financiële kwetsbaarheid van een individu en (antecedenten van) cybercrimeslachtofferschap onderzocht.

Allereerst werd vastgesteld dat financiële kwetsbaarheid niet rechtstreeks gerelateerd is aan meer confrontaties met cybercriminaliteit. Resultaten van bestaande onderzoeken zijn niet eenduidig en verschillen afhankelijk van de meetinstrumenten die gebruikt worden of de vormen van cybercriminaliteit waarop wordt gefocust. Dat geeft voornamelijk aan dat iedere internetgebruiker op zijn eigen manier kwetsbaar is online en er dus niemand volledig aan deze risico's ontsnapt. Toch ervaart niet iedereen de dreiging van deze online criminaliteitsvormen op een gelijke manier. Sommige gebruikers voelen namelijk een zekere bezorgdheid over of angst voor cybercriminaliteit. Meer specifiek is die angst sterker aanwezig bij mensen met een lagere (socio-)economische status (Reisig, e.a., 2009; Virtanen, 2017). Hoewel het risico op slachtofferschap dus niet noodzakelijk hoger is voor deze personen, weegt de angst voor een dergelijke negatieve ervaring wel zwaarder voor hen. Deze negatieve emotie doet vermoeden dat zij vrezen voor de financiële impact van een slachtofferervaring, die voor hen moeilijker te verwerken zou zijn. Het emotionele en mentale welzijn van deze gebruikers moet dan ook mee in rekening genomen worden wanneer over cybercriminaliteit wordt gecommuniceerd. Erkenning geven aan de emotionele gevolgen van (de kans op) cybercrimeslachtofferschap kan daarbij een eerste stap zijn. Naast de financiële gevolgen mogen ook de emotionele gevolgen van slachtofferschap niet over het hoofd gezien worden. Door bijvoorbeeld expliciet over gevoelens van angst te praten in preventie-initiatieven (bv. in scholen) kan hieraan tegemoetgekomen worden.

Hoewel slachtofferschap van cybercriminaliteit niet rechtstreeks gelinkt is aan financiële kwetsbaarheid, kunnen bepaalde online handelingen de kwetsbaarheid van internetgebruikers wel verhogen. Meer bepaald het uitoefenen van online routineactiviteiten die de zichtbaarheid en bereikbaarheid van gebruikers versterkt tegenover bepaalde cybercriminelen, moet in deze context in rekening genomen worden (Miró, 2014). Eigen analyses toonden aan dat er ook indirect geen eenduidige link te identificeren valt tussen de financiële kwetsbaarheid van een individu en online kwetsbaarheid. De gevonden relatie tussen online routineactiviteiten, opleiding, gezinsinkomen en financiële stress zijn namelijk sterk afhankelijk van het type activiteit dat wordt onderzocht. Enkele risicogedragingen, zoals het deelnemen aan online kansspelen, het illegaal verkrijgen van bestanden, of online gamen komen vaker voor bij individuen met een financieel

kwetsbaar profiel. Deelnemen aan online kansspelen kan leiden tot financiële verliezen of het toevertrouwen van financiële gegevens aan malafide websites, het illegaal verkrijgen van bestanden vergroot de kans op het downloaden van besmette bestanden, die bijvoorbeeld spyware bevatten, en ook via online gamen is de kans op confrontatie met cybercriminelen bestaande.

Toch worden de meeste online activiteiten, zoals e-mailen en online shoppen, vaker uitgeoefend door diegenen met een hogere opleiding en een hoger gezinsinkomen. Hoewel dat hen meer zichtbaar maakt online, zorgt het er eveneens voor dat zij meer ervaring opdoen met nuttige online handelingen, zoals online bankieren. Dat sluit aan bij de vaststelling dat de vaardigheden en het zelfvertrouwen nodig om online veiligheidsmaatregelen te nemen minder sterk aanwezig zijn bij mensen in een financieel precaire situatie. Het is dan ook noodzakelijk om de

**Het is noodzakelijk om de positie van personen in een financieel precaire situatie in de online omgeving verder te versterken, bijvoorbeeld door hun digitale geletterdheid te verruimen.**

positie van deze personen in de online omgeving verder te versterken, bijvoorbeeld door in te zetten op het verruimen van hun digitale geletterdheid. Door hun online skills, kennis en vertrouwen verder te ontwikkelen, kunnen ze niet alleen genieten van alle opportuniteiten die het internet te bieden heeft, maar staan ze ondertussen ook sterker in de schoenen tegenover cybercriminaliteit. Verschillende studies tonen aan dat er een negatief verband bestaat tussen kennis en kans op cybercrimeslachtofferschap (Graham & Triplett, 2017; Halevi, Memon, & Nov, 2015; Norris, Brookes, & Dowell, 2019) en een positieve relatie tussen gepercipieerde kennis en het nemen van veiligheidsmaatregelen (Huang, Rau, Salvendy, Gao, e.a., 2011).

Op basis van deze vaststellingen kunnen verschillende acties ondernomen worden die internetgebruikers, en mensen in een financieel kwetsbare positie in het bijzonder, binnen de online omgeving bijkomend kunnen beschermen. Allereerst is het van belang om in te zetten op het aanleren of trainen van bruikbare skills en het overdragen van de nodige kennis over online veiligheid (Dodel & Mesch, 2018). Daarnaast zijn er verschillende kosteloze beveiligingsmechanismen voorhanden die de kans op slachtofferschap verder kunnen beperken (bv. tweestapsverificatie, sterke wachtwoorden instellen). Ook oefeningen in het herkennen van verdachte berichten (bv. phishingmails) en handelingen kunnen ervoor zorgen dat gebruikers beter in staat zijn zichzelf te beschermen, zonder de opportuniteiten te mislopen die het internet te bieden heeft. De bevolking met deze tools en adviezen vertrouwd maken, aangevuld met een kritische attitude online, kan helpen om de kans op slachtofferschap te verminderen. Dat kan hen online meer zelfzekerheid, minder stress en minder angst opleveren. Voor mensen in een financieel kwetsbare situatie kan er vanuit het beleid bijvoorbeeld verder ingezet worden op het organiseren van informatie- en trainingssessies aan een zo voordelig mogelijk tarief, die onder meer via buurtnetwerken, sociale kruideniers, bibliotheken en gelijkaardige organisaties kunnen worden gepromoot.

Hoewel iedereen kans loopt om het slachtoffer te worden van cybercriminelen, zijn de (financiële) gevolgen van een dergelijk incident niet voor iedereen dezelfde. Zeker mensen die het financieel moeilijk hebben, verdienen daarom extra aandacht. Door in te zetten op een aantal van bovengenoemde concrete stappen, kan hun positie online verstevigd worden.

## Bibliografie

- Anderson, C.L. & Agarwal, R. (2010). Practicing safe computing: A multimedia empirical examination of home computer user security behavioral intentions. *MIS quarterly*, 34(3), 613-643.
- Anrijs, S., Ponnet, K., & De Marez, L. (2020). Development and psychometric properties of the Digital Difficulties Scale (DDS): An instrument to measure who is disadvantaged to fulfill basic needs by experiencing difficulties in using a smartphone or computer. *Plos one*, 15(5), e0233891.
- Bada, M. & Sasse, A. (2014). *Cyber security awareness campaigns: Why do they fail to change behaviour?* Geraadpleegd via [http://www.sbs.ox.ac.uk/cybersecurity-capacity/system/files/Awareness %20 CampaignsDraftWorkingPaper.pdf](http://www.sbs.ox.ac.uk/cybersecurity-capacity/system/files/Awareness%20CampaignsDraftWorkingPaper.pdf)
- Bergmann, M.C., Dreißigacker, A., von Skarczynski, B., & Wollinger, G.R. (2018). Cyber-dependent crime victimization: The same risk for everyone? *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 21(2), 84-90.
- Bidgoli, M., Knijnenburg, B.P., & Grossklags, J. (2016). When cybercrimes strike undergraduates. *Electronic Crime Research (eCrime)*, 2016 APWG Symposium on Electronic Crime Research, 1-10.
- Bossler, A.M. & Holt, T.J. (2009). On-line activities, guardianship, and malware infection: An examination of routine activities theory. *International Journal of Cyber Criminology*, 3(1), 400-420.
- Bossler, A.M. & Holt, T.J. (2010). The effect of self-control on victimization in the cyberworld. *Journal of Criminal Justice*, 38(3), 227-236.
- Campbell, J., Greenauer, N., Macaluso, K., & End, C. (2007). Unrealistic optimism in internet events. *Computers in Human Behavior*, 23(3), 1273-1284.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). *Digitale veiligheid & criminaliteit 2018*. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2019/29/digitale-veiligheid-criminaliteit-2018>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Veiligheidsmonitor 2019*. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/10/veiligheidsmonitor-2019>
- Choi, K. (2008). Computer crime victimization and integrated theory: An empirical assessment. *International Journal of Cyber Criminology*, 2(1), 308-333.
- Cohen, L.E. & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American sociological review*, 44(4), 588-608.
- Collins, R.E. (2016). Addressing the inconsistencies in fear of crime research: A meta-analytic review. *Journal of criminal justice*, 47, 21-31.
- Cross, C., Richards, K., & Smith, R.G. (2016a). *Improving responses to online fraud victims: An examination of reporting and support*. Criminology Research Grant Scheme, Australian Institute of Criminology. Geraadpleegd via <http://crg.aic.gov.au/reports/1617/29-1314-FinalReport.pdf>
- Cross, C., Richards, K., & Smith, R.G. (2016b). The reporting experiences and support needs of victims of online fraud. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, 518, 1-14.
- De Kimpe, L. (2020). *The human face of cybercrime: Identifying targets, victims, and their coping mechanisms*. Antwerpen: UAntwerpen.
- De Kimpe, L., Walrave, M., Hardyns, W., Pauwels, L., & Ponnet, K. (2018). You've got mail! Explaining individual differences in becoming a phishing target. *Telematics and Informatics*, 35(5), 1277-1287.



- Dodel, M. & Mesch, G. (2018). Inequality in digital skills and the adoption of online safety behaviors. *Information Communication & Society*, 21(5), 712-728.
- Dodel, M. & Mesch, G. (2019). An integrated model for assessing cyber-safety behaviors: How cognitive, socioeconomic and digital determinants affect diverse safety practices. *Computers & Security*, 86, 75-91.
- Donalds, C. & Osei-Bryson, K.-M. (2019). Toward a cybercrime classification ontology: A knowledge-based approach. *Computers in Human Behavior*, 92, 403-418.
- Driessens, K. (2003). *Armoede en hulpverlening: Omgaan met isolement en afhankelijkheid*. Gent: Academia Press.
- Eurobarometer. (2017). *Special Eurobarometer 464a: Europeans' attitude towards cyber security*. European Commission.
- European Commission. (2019). *Special Eurobarometer 480: Europeans' attitude towards Internet security*. European Commission.
- Europol (2016). *Internet organised crime threat assessment 2016*. Geraadpleegd via <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta-2016>
- Febelfin (2020, 5 maart). *Meer slachtoffers van bankphishingfraude in 2019*. Geraadpleegd via <https://www.febelfin.be/nl/journalisten/artikel/meer-slachtoffers-van-bankphishingfraude-2019>
- Federale Politie (2019). *Veiligheidsmonitor 2018*. Federale Politie DGR – Informatie en ICT.
- Golla, M. & Dürmuth, M. (2018). On the accuracy of password strength meters. In *Proceedings of the 2018 ACM SIGSAC Conference on Computer and Communications Security* (pp. 1567-1582).
- Gordon, S. & Ford, R. (2006). On the definition and classification of cybercrime. *Journal in Computer Virology*, 2(1), 13-20.
- Graham, R. & Triplett, R. (2017). Capable guardians in the digital environment: The role of digital literacy in reducing phishing victimization. *Deviant Behavior*, 38(12), 1371-1382.
- Hadi, W., Aburub, F., & Alhawari, S. (2016). A new fast associative classification algorithm for detecting phishing websites. *Applied Soft Computing*, 48, 729-734.
- Hagenaars, A.J., De Vos, K., & Asghar Zaidi, M. (1994). *Poverty statistics in the late 1980s: Research based on micro-data*. Eurostat.
- Halevi, T., Memon, N., & Nov, O. (2015). Spear-phishing in the wild: A real-world study of personality, phishing self-efficacy and vulnerability to spear-phishing attacks. *SSRN*, 1-10.
- Hardyns, W. (2015). Politie en de strijd tegen onveiligheid: Collectief weerbare buurten als bondgenoot? *Cahiers Politiestudies*, 5(33), 47-68.
- Hardyns, W. & Pauwels, L. (2012). Collective efficacy, sociaal kapitaal en 'fear of crime': Een evaluatie van contextuele effecten op drie aspecten van onveiligheidsbeleving. *Tijdschrift voor Criminologie*, 54(4), 306-321.
- Hardyns, W., Ponnet, K., Pauwels, L., Walrave, M., Kimpe, L., & Snaphaan, T. (2019). Social Capital in Neighborhoods (SCAN): Een interdisciplinaire studie over online en offline sociaal kapitaal en risicogedrag. *Panopticon*, 40(3), 223.
- Hindelang, M.J., Gottfredson, M.R., & Garofalo, J. (1978). *Victims of personal crime: An empirical foundation for a theory of personal victimization*. Cambridge: Ballinger.
- Hoff-de Goede, S., Kleij, R., Weijer, S., & Leukfeldt, E.R. (2019). *Hoe veilig gedragen wij ons online? De Haagse Hogeschool-Centre of Expertise Cybersecurity*.
- Holt, T.J. & Bossler, A.M. (2014). An assessment of the current state of cybercrime scholarship. *Deviant Behavior*, 35(1), 20-40.
- Holt, T.J. & Bossler, A.M. (2016). *Cybercrime in progress: Theory and prevention of technology-enabled offenses*. London: Routledge.
- Horrigan, J.B. (2016). *Digital Readiness Gaps*. Pew Research Center.

- Huang, D.-L., Rau, P.-L. P., Salvendy, G., Gao, F., & Zhou, J. (2011). Factors affecting perception of information security and their impacts on IT adoption and security practices. *International Journal of Human-Computer Studies*, 69(12), 870-883.
- Hunton, P. (2012). Data attack of the cybercriminal: Investigating the digital currency of cybercrime. *Computer Law & Security Review*, 28(2), 201-207.
- Hyman, P. (2013). Cybercrime: It's serious, but exactly how serious? *Communications of the ACM*, 56(3), 18-20.
- Ibrahim, S. (2016). Social and contextual taxonomy of cybercrime: Socioeconomic theory of Nigerian cybercriminals. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 47, 44-57.
- IC3 (2020). 2019 Internet Crime Report. Federal Bureau of Investigation. Geraadpleegd via [https://pdf.ic3.gov/2019\\_IC3Report.pdf](https://pdf.ic3.gov/2019_IC3Report.pdf)
- Jansen, J. & Leukfeldt, E.R. (2018). Coping with cybercrime victimization: An exploratory study into impact and change. *Journal of Qualitative Criminal Justice and Criminology*, 6(2), 205-228.
- Kaakinen, M., Keipi, T., Räsänen, P., & Oksanen, A. (2018). Cybercrime victimization and subjective well-being: An examination of the buffering effect hypothesis among adolescents and young adults. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 21(2), 129-137.
- Lakshmi, V.S. & Vijaya, M.S. (2012). Efficient prediction of phishing websites using supervised learning algorithms. *Procedia Engineering*, 30, 798-805.
- Leukfeldt, E.R. (2014). Phishing for suitable targets in the Netherlands: Routine activity theory and phishing victimization. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 17(8), 551-555.
- Leukfeldt, E.R., Notté, R.J., & Malsch, M. (2020). Exploring the needs of victims of cyber-dependent and cyber-enabled crimes. *Victims & Offenders*, 15(1), 60-77.
- Leukfeldt, E.R., Notté, R., & Malsch, M. (2018). *Slachtofferschap van online criminaliteit: Een onderzoek naar behoeften, gevolgen en verantwoordelijkheden na slachtofferschap van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Leukfeldt, E.R. & Yar, M. (2016). Applying routine activity theory to cybercrime: A theoretical and empirical analysis. *Deviant Behavior*, 37(3), 263-280.
- Liang, H. & Xue, Y. (2010). Understanding security behaviors in personal computer usage: A threat avoidance perspective. *Journal of the Association for Information Systems*, 11(7), 394-413.
- Marcum, C.D., Higgins, G.E., & Ricketts, M. (2010). Assessing sex experiences of online victimization: An examination of adolescent online behaviors using routine activity theory. *Criminal justice review*, 35(4), 412-437.
- McGuire, M. & Dowling, S. (2013). *Cyber crime: A review of the evidence*, 75, 1-34. Geraadpleegd via [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/246749/horr75-summary.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/246749/horr75-summary.pdf)
- Miró, F. (2014). Routine activity theory. In M. Miller (ed.), *The Encyclopedia of Theoretical Criminology* (pp. 1-7). Hoboken: Blackwell Publishing.
- Ngo, F.T., & Paternoster, R. (2011). Cybercrime victimization: An examination of individual and situational level factors. *International Journal of Cyber Criminology*, 5(1), 773-793.
- Norris, G., Brookes, A., & Dowell, D. (2019). The psychology of internet fraud victimisation: A systematic review. *Journal of Police and Criminal Psychology*, 34(3), 231-245.
- Pauwels, L. & Hardyns, W. (2016). *Problematic youth group involvement as situated choice: Testing an integrated conditions-controls-exposure model*. Den Haag: Eleven International Publishing. Geraadpleegd via <https://biblio.ugent.be/publication/8029273>
- Petelka, J., Zou, Y., & Schaub, F. (2019). Put your warning where your link is: Improving and evaluating email phishing warnings. In *Proceedings of the 2019 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems* (pp. 1-15).
- Pfleeger, S.L. & Caputo, D.D. (2012). Leveraging behavioral science to mitigate cyber security risk. *Computers & security*, 31(4), 597-611.

- Ponnet, K. (2014). Financial stress, parent functioning and adolescent problem behavior: An actor – partner interdependence approach to family stress processes in low-, middle-, and high-income families. *Journal of youth and adolescence*, 43(10), 1752-1769.
- Ponnet, K., Van Leeuwen, K., & Wouters, E. (2014). Examining mediating pathways between financial stress of mothers and fathers and problem behaviour in adolescents. *Journal of Family Studies*, 20(1), 66-78.
- Pratt, T.C., Holtfreter, K., & Reisig, M.D. (2010). Routine online activity and internet fraud targeting: Extending the generality of routine activity theory. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 47(3), 267-296.
- Purkait, S., Kumar De, S., & Suar, D. (2014). An empirical investigation of the factors that influence Internet user's ability to correctly identify a phishing website. *Information Management & Computer Security*, 22(3), 194-234.
- Putnik, N. & Boskovic, M. (2015). The impact of media on students' perception of the security risks associated with internet social networking—A case study. *Croatian Journal of Education*, 17(2), 569-595.
- Reisig, M.D., Pratt, T.C., & Holtfreter, K. (2009). Perceived risk of internet theft victimization: Examining the effects of social vulnerability and financial impulsivity. *Criminal Justice and Behavior*, 36(4), 369-384.
- Reyns, B.W. (2015). A routine activity perspective on online victimisation: Results from the Canadian General Social Survey. *Journal of Financial Crime*, 22(4), 396-411.
- Reyns, B.W. & Henson, B. (2016). The thief with a thousand faces and the victim with none: Identifying determinants for online identity theft victimization with routine activity theory. *International journal of offender therapy and comparative criminology*, 60(10), 1119-1139.
- Reyns, B.W., Henson, B., & Fisher, B.S. (2011). Being pursued online: Applying cyberlifestyle – routine activities theory to cyberstalking victimization. *Criminal justice and behavior*, 38(11), 1149-1169.
- Sorell, T. & Whitty, M. (2019). Online romance scams and victimhood. *Security Journal*, 32(3), 342-361.
- Tsakalidis, G. & Vergidis, K. (2017). A systematic approach toward description and classification of cybercrime incidents. *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics: Systems*, 49(4), 710-729.
- van de Weijer, S.G., Leukfeldt, E.R., & Bernasco, W. (2019). Determinants of reporting cybercrime: A comparison between identity theft, consumer fraud, and hacking. *European Journal of Criminology*, 16(4), 486-508.
- van Wilsem, J. (2011a). 'Bought it, but never got it' Assessing risk factors for online consumer fraud victimization. *European Sociological Review*, 29(2), 168-178.
- van Wilsem, J. (2011b). Worlds tied together? Online and non-domestic routine activities and their impact on digital and traditional threat victimization. *European Journal of Criminology*, 8(2), 115-127.
- van Wilsem, J. (2013). Hacking and harassment—Do they have something in common? Comparing risk factors for online victimization. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 29(4), 437-453.
- Vandendriessche, K. & De Marez, L. (2020). *Imec.digimeter 2019* (pp. 1-142). Geraadpleegd via <https://www.imec.be/nl/expertises/imec-digimeter/digimeter-2019>
- Virtanen, S.M. (2017). Fear of cybercrime in Europe: Examining the effects of victimization and vulnerabilities. *Psychiatry, Psychology and Law*, 24(3), 323-338.
- Weulen Kranenbarg, M., Holt, T.J., & van Gelder, J.-L. (2019). Offending and victimization in the digital age: Comparing correlates of cybercrime and traditional offending-only, victimization-only and the victimization-offending overlap. *Deviant Behavior*, 40(1), 40-55.
- Witte, K. (1996). Predicting risk behaviors: Development and validation of a diagnostic scale. *Journal of health communication*, 1(4), 317-342.

- Yan, Z., Robertson, T., Yan, R., Park, S.Y., Bordoff, S., Chen, Q., & Sprissler, E. (2018). Finding the weakest links in the weakest link: How well do undergraduate students make cybersecurity judgment? *Computers in Human Behavior, 84*, 375-382.
- Yar, M. (2005). The novelty of 'cybercrime': An assessment in light of routine activity theory. *European Journal of Criminology, 2*(4), 407-427.

**DEEL 3**

**PERSPECTIEVEN**

In een eerste bijdrage geeft het Netwerk tegen Armoede een inkijk in de visie van mensen in armoede over digitalisering en formuleert het enkele aanbevelingen.

Daarna volgt het essay 'Technologie redt niemand. Mensen wel' van technologiesocioloog Ben Caudron.

## Hoofdstuk 1

# 2020, het jaar van de bewustwording van digitalisering en e-inclusie

Tine Claes, Licorice Leroy, Katty Creytens,  
Nicolas Van Praet en Gert Van Tittelboom

## 1. Inleiding

Het Netwerk tegen Armoede vraagt al bijna vijftien jaar aandacht voor de maatschappelijke en sociale uitsluiting door de digitalisering in de samenleving. De laatste tien jaar merken we dat de digitale kloof steeds sneller groeit. Dat 'digitalisering en e-inclusie' net dit jaar als centraal thema naar voren is geschoven in het Jaarboek, was een evidente keuze. Vele gezinnen werden zich er plots van bewust wat het betekent dat hun kind geen online les kan volgen omdat ze thuis geen (goede) internetverbinding of te weinig (goede) laptops hebben of omdat ze digitaal onvoldoende onderlegd zijn. Obstakels waarmee kwetsbare gezinnen al langer worstelen en waardoor een hele groep mensen geen deel uitmaakt van onze digitale samenleving. Dat die digitale kloof plots zo zichtbaar zou worden door de coronacrisis had niemand verwacht.

Aan het begin van de lockdown hoorde je wel eens zeggen dat we allemaal in hetzelfde schuitje zaten. Helaas was en is dat nog steeds niet het geval. Mensen in armoede gaven namelijk aan dat ze altijd wel in een soort van lockdown leven. Door de lockdown konden kinderen niet meer naar school en er waren geen of onvoldoende laptops om schoolwerk te kunnen doen, mensen in armoede konden niet meer terecht bij hun vertrouwde organisaties zoals een vereniging waar armen het woord nemen, grote gezinnen werden opgesloten in een veel te klein appartement, een zestienjarige die geplaatst was in een internaat kwam op straat terecht omdat hij nergens anders terecht kon, ... Volgende citaten maken duidelijk wat de coronacrisis betekende voor mensen in armoede (Netwerk tegen Armoede, 2020a; Netwerk tegen Armoede, 2020b):

Wij kwamen daarvoor ook al niet uit ons kot, maar nu zijn we ook gewoon bang om buiten te komen. Wat als ik ziek word, in het ziekenhuis beland en de factuur niet kan betalen?

Samenkomen in de vereniging was het enige sociale contact dat ik heb. Nu zie of hoor ik niemand. Dan krijg ik donkere gedachten.

Het was en is voor iedereen een moeilijke periode. Mensen in armoede hebben altijd al 'last gehad' van (digitale) uitsluiting, maar het is nu, door de coronasituatie, dat we er met een vergrootglas naar kijken. Bovendien hebben mensen in armoede amper een netwerk waar ze op kunnen terugvallen.

Als we één les kunnen trekken uit dit vreemde jaar, dan is het toch dat toegang hebben tot de digitale wereld noodzakelijk is om te participeren aan de samenleving. Het is een basisrecht (STA-AN, 2020). Mensen in armoede ervaren structurele uitsluiting op verschillende levensdomeinen. De coronacrisis maakt de bestaande ongelijkheden extra zichtbaar en actueel, maar brengt ook nieuwe ongelijkheden en maatschappelijke uitdagingen mee. Daarom bespreken we in dit hoofdstuk niet alleen het thema digitalisering en e-inclusie en de verwevenheid met verschillende levensdomeinen, maar ook hoe de coronacrisis alles op scherp heeft gesteld.

## **Toegang hebben tot de digitale wereld is noodzakelijk om te participeren aan de samenleving.**

Als we het hebben over digitalisering en e-inclusie gaat het in de eerste plaats over het toegang hebben tot de digitale omgeving. Uit de cijfers voor 2019 van Statistiek Vlaanderen (2020) blijkt dat 11% van de Vlaamse huishoudens thuis geen breedbandverbinding heeft met een minimale downloadsnelheid van 256 kilobit/seconde. Daarbij is inkomen een bepalende factor. Liefst 34% van de huishoudens met een inkomen lager dan 1.200 euro heeft geen breedbandinternet. Daartegenover staat dat dit bij slechts 2% van de huishoudens met een inkomen van minstens 3.000 euro het geval is. Deze cijfers slaan op de situatie van voor de coronacrisis.

Wat internetgebruik betreft, spelen leeftijd, opleiding en inkomen een rol. Van de hooggeschoolden heeft slechts 1% nog nooit het internet gebruikt. Bij de laaggeschoolden stijgt dit cijfer tot 17%. Eenzelfde fenomeen doet zich voor bij het inkomen. Bij de laagste inkomensgroep (lager dan 1.200 euro) heeft 24% nog nooit het internet gebruikt. Bij de hoogste inkomensgroep (minstens 3.000 euro) is dat amper 2% (Statistiek Vlaanderen, 2020).

Het beschikken over een eigen computer met een internetaansluiting is niet voor iedereen een gegeven. Een smartphone of tablet is geen waardig alternatief, want heel wat (rechten)toepassingen vragen een computer met ID-kaartlezer en werken niet via een smartphone of tablet. Maar toegang volstaat spijtig genoeg niet. Mensen in armoede moeten ook ergens terecht kunnen voor begeleiding en ondersteuning op maat (De Lage Drempel vzw, 2016).

Cijfers uit 2019 geven aan dat 27% van de Vlamingen tussen 16 en 74 jaar niet de nodige digitale basisvaardigheden heeft (Statistiek Vlaanderen, 2020). De digitale basisvaardigheden geven aan in hoeverre iemand online informatie kan verwerken, online kan communiceren, digitaal problemen kan oplossen en met software kan omgaan. Bij de 55- tot 74-jarigen loopt dit cijfer op tot 58%, bij de laaggeschoolden tot 62% en bij de mensen met een inkomen onder de 1.200 euro tot 69%. Hiervan hebben respectievelijk 19%, 21% en 29% geen enkele digitale vaardigheid. Ook naar geboorteland is er een verschil in digitale vaardigheden: 50% van de mensen die zijn geboren in een ander land mist digitale basisvaardigheden, tegenover 37% van de personen die zijn geboren in België. Naast de toegankelijkheid spelen dienstverlening, mediawijsheid en competenties een grote rol om te komen tot volwaardige participatie.



Het Netwerk tegen Armoede heeft een rondvraag georganiseerd om ervaringen en aanbevelingen te verzamelen bij zijn verenigingen waar mensen in armoede het woord nemen. Het Netwerk wil de verenigingen dan ook danken voor hun inzet en bijdragen, meer in het bijzonder Betonne Jeugd, Centrum Kauwenberg, De Lage Drempel, Vierdewereldgroep Mensen voor Mensen, Samen DiVers en STA-AN. In deze bijdrage presenteren we enkele opmerkelijke bevindingen van deze rondvraag. We staven dit met citaten van mensen in armoede en de verenigingen. We geven ook concrete aanbevelingen mee.

## 2. Evolutie van digitalisering in stroomversnelling

De evolutie van de digitalisering van het aanbod binnen alle levensdomeinen is al jaren in een echte stroomversnelling gekomen. Toen we plots, door de coronalockdown, alleen nog met elkaar in contact konden komen via de digitale weg, is daar toch een dimensie bij gekomen. Plots was er enkel nog een digitale samenleving, zowel binnen publieke dienstverlening, commerciële ondernemingen als in het persoonlijke leven. Van het ene moment op het andere waren/zijn alle sectoren van lokale dienstverlening, cultuurbeleving, onderwijs tot sport enkel beschikbaar als je thuis een computer met internetaansluiting hebt (Stakeholdersoverleg Taskforce Kwetsbare Gezinnen, 2020). In dat ene moment werd een hele groep mensen letterlijk en figuurlijk gescheiden van de rest van de samenleving. In een fysieke wereld kan je je nog laten horen, een gesprek aangaan, ... alleen al om je gewoon mens te voelen.

Maar, als plots alles digitaal verloopt, ben je precies geen mens meer als je tegen niemand meer iets kan zeggen.

De toenemende digitalisering en bijhorende zichtbaarheid en blootstelling geven ook een inkijk in de levens van mensen in armoede. Dat confronteert mensen in armoede niet enkel meer met het verschil in leefwereld tegenover mensen die niet in armoede leven. Via videochat kijken we immers letterlijk bij elkaar binnen. Dat kan een sterke invloed hebben op wat we 'de binnenkant van armoede' noemen, op wat het vanbinnen doet met mensen (Netwerk tegen Armoede, 2020a).

Enerzijds zijn er gevoelens van schaamte of tekortschieten, de idee dat anderen hun kinderen meer kunnen geven (zowel in tijd als materieel). Anderzijds komt er ook vaak een beschermingsreflex naar boven, gevoed door gevoelens van angst of wantrouwen. Doordat gezinnen in armoede vaak kleiner en minder kwalitatief gehuisvest zijn, is het moeilijker om je af te zonderen en bijvoorbeeld een ruzie op de achtergrond of een schimmelplek op de muur af te schermen. In het 'gewone' leven nodigen mensen in armoede vaak thuis geen gasten uit. Ze zijn bang dat inkijk geven in de leefomstandigheden via videochat een invloed zal hebben op bijvoorbeeld de toekenning van bepaalde rechten (Netwerk tegen Armoede, 2020a).

De verenigingen van het Netwerk tegen Armoede geven aan dat de digitale kloof door de coronacrisis niet langer alleen zichtbaar is bij ouderen, maar ook bij jongeren. We gaan er maar al te vaak vanuit dat jongeren mee zijn met de informatiemaatschappij omdat ze beschikken over een smartphone met internetverbinding, actief zijn op sociale media, enzovoort. Ook op het vlak van mediawijsheid zijn er moeilijkheden, zoals gericht zaken opzoeken. Bij de veelheid aan zoekresultaten maken jongeren niet altijd een goede inschatting van de betrouwbaarheid van bronnen.

Waar vóór de coronacrisis vooral oudere mensen problemen leken te hebben met alles wat digitaal is, zien de verenigingen nu ook steeds meer jongeren die niet mee zijn. De jongere generatie leek altijd wel zijn plan te kunnen trekken en thuis te zijn in de wereld van smartphones, apps en sociale media. Eigenlijk is het met hun mediawijsheid en -competenties niet veel beter gesteld dan bij de oudere generatie. Ze kunnen wel overweg met smartphone en tablet, maar het wordt moeilijker als ze iets willen googelen of een mail sturen (en dan spreken we nog niet over bijvoorbeeld een bijlage toevoegen). Ze spreken zelfs niet over laptops. Ze klikken bij zoekmachines ook bijvoorbeeld altijd op het bovenste zoekresultaat. Als het echt aankomt op bijvoorbeeld een cv of Word-documenten opstellen, blijft het heel moeilijk. Een beperkt aantal mensen kan dat op hun toestel (dus vaak enkel op smartphone) (Centrum Kauwenberg).

De digitale kloof maakt dat digitalisering een verdere uitsluiting in de hand kan werken. Om echt werk te maken van een digitale samenleving waar iedereen op maat deel van kan uitmaken, moeten we niet alleen werk maken van toegankelijkheid, maar ook van mediawijsheid en competenties en dienstverlening (Centrum Kauwenberg vzw,

2018; De Lage Drempel vzw, 2016; Netwerk tegen Armoede, 2016a; STAN, 2020). We bespreken deze elementen in wat volgt.

## **De digitalisering kan verdere uitsluiting in de hand werken.**

### **3. Toegankelijkheid**

Internettoegang thuis blijft prioritair. Openbare computerruimtes vormen een alternatief. Evidente factoren zoals openingsuren, mobiliteitsproblemen, weinig oefenmogelijkheden, gebrek aan privacy, eventuele kosten, sluiting door corona, ... maken deze optie echter ontoereikend. Door deze ruimtes op een laagdrempelige manier uit te bouwen met kwalitatieve begeleiding, kunnen ze ook fungeren als eerste lijn voor digitale en andere vragen. Opleiding en opvolging binnen deze begeleiding zijn hierbij belangrijk. De digitalisering van diensten leidt er immers toe dat openbare computerruimtes gaan functioneren als 'loket'. De begeleiders hebben niet altijd de ruimte, achtergrondkennis en competenties om mensen te ondersteunen bij de digitale dienstverlening. Niet enkel inhoudelijke kennis is hierbij van belang, maar ook de nodige sociale vaardigheden om

mensen in armoede te begeleiden en ondersteunen (Centrum Kauwenberg vzw, 2018; De Lage Drempel, 2016).

Gratis of openbare netwerken hebben hun beperkingen. Mensen kunnen soms gratis gebruik maken van het internet, zoals bijvoorbeeld Telenet Wi-Free of andere gratis varianten van Proximus en andere providers. Deze hebben soms een slechte of geen verbinding, afhankelijk van de woonplaats. Het openbaar netwerk is ook snel overbelast en slecht beveiligd (Netwerk tegen Armoede, 2020a).

Digitalisering zorgt bij mensen in armoede voor zichtbare en onzichtbare kosten. Enerzijds is er de basiskost van computer en printer. Maar er is ook een internetabonnement nodig, inkt en papier om documenten af te drukken, ... Digitaal gebruik leidt ook tot een hoger elektriciteitsverbruik. Anderzijds zijn er ook de kosten voor onderhoud of vernieuwing van het materiaal. Bovendien moeten mensen in armoede vaak één computer delen met het hele gezin. Dat zorgt voor extra belasting van het materiaal én stress in het gezin (Netwerk tegen Armoede, 2020a; Netwerk tegen Armoede, 2020b; Netwerk tegen Armoede, 2016a).

OCMW's kunnen via aanvullende financiële steun de digitale uitrusting van hun cliënten ondersteunen, maar ook dat kent limieten. Lokale regels en afbakening van doelgroepen sluiten veel mensen uit. Het voorschieten van kosten is problematisch voor mensen in armoede. Bovendien vraagt hulpverlening inzake e-inclusie visiewerk, deskundigheid, voldoende werktijd en middelen vanwege de sociale diensten. Het lokale OCMW kan een stuk van deze financiering terugkrijgen van de federale overheid via het 'Fonds voor participatie en sociale activering' voor een individueel internetabonnement, voor een gsm-abonnement of herlaadkaarten, voor de aankoop van telecommunicatiemateriaal (gsm/smartphone), opleidingen, ... maar de middelen in dit fonds zijn ontoereikend en niet structureel (Taskforce Kwetsbare Groepen: Consultatiegroep, 2020).

Veel mensen krijgen het advies om hun internetabonnement op te zeggen om kosten te besparen. Dus enerzijds wordt internet als luxe beschouwd, anderzijds wordt van mensen wel verwacht dat ze alles digitaal meedoen (De Lage Drempel).

### **Aanbevelingen**

- Internettoegang thuis blijft prioritair. Tijdens de coronacrisis hebben de providers tijdelijk beperkte toegangscodes gegeven aan gezinnen met kinderen zodat zij toch van internet gebruik zouden kunnen maken. Maar in het licht van terugkerende gezondheidscrisissen is dat geen duurzame oplossing.
- Met het Netwerk tegen Armoede pleiten wij voor een uitbreiding van het sociaal tarief voor internet en telefonie, zoals bij water en energie. Het huidige sociaal tarief is zowel qua doelgroep als qua korting te beperkt om mensen in armoede toegang tot internet en telefonie te kunnen verzekeren. Een uitbreiding van het sociaal tarief zou minstens gericht moeten zijn op mensen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming (De Lage Drempel vzw, 2016). Daarbovenop pleiten wij voor de verhoging van de maandelijkse forfaitaire tussenkomst in het sociaal tarief

op basis van wat mensen maandelijks nodig hebben om volwaardig te participeren en op basis van wat haalbaar is voor huishoudens (Taskforce Kwetsbare Groepen: Consultatiegroep, 2020).

- Werk een betaalbaar alternatief voor hard- en software en internetverbinding op maat van mensen in armoede uit (STA-AN, 2020). Scholen kunnen hier bijvoorbeeld zelf ook al stappen in ondernemen in functie van de beheersing van schoolkosten.

## 4. Mediawijsheid en competenties

Voor mensen in armoede zijn de verwachtingen op het vlak van mediawijsheid en mediacompetenties vaak te hoog gegrepen. Je hebt kennis en vaardigheden nodig om digitale media ten volle te kunnen gebruiken. Een kwalitatief e-inclusiebeleid moet in de eerste plaats inzetten op het verkleinen en wegwerken van de digitale kloof. Maar het is ook belangrijk om rekening te houden met het feit dat het onmogelijk is om iedereen digitaal mee te krijgen. E-inclusie betekent met andere woorden ook oog hebben voor niet-digitale alternatieven (Centrum Kauwenberg vzw, 2018; De Lage Drempel vzw, 2016; Netwerk tegen Armoede, 2016a).

Opleidingen moeten voldoende toegankelijk zijn voor mensen in armoede. Dat wil zeggen dat die niet enkel oog moeten hebben voor het inhoudelijke, maar ook – en misschien vooral – voor de randvoorwaarden. Vaak is de benadering van opleidingen nog te formeel, te schools en gaan ze te snel. Deze vinden vaak plaats in het kader van een activeringsbeleid, in functie van werk of opleiding. Zo'n formeel, standaard opleidingstraject is echter te hoogdrempelig en niet op maat van de noden van mensen in armoede. Zo is het belangrijk een veilige, warme omgeving te creëren, vaardigheden aan te leren in een informele sfeer, mensen vanuit de juiste basishouding te benaderen en het aanbod te laten aansluiten bij de noden en interesses van de doelgroep(en). Denk bijvoorbeeld aan apps gebruiken, digitaal communiceren met anderen, bankzaken in orde brengen, opzoeken en reserveren van vrijetijdsactiviteiten, ... Bestaande opleidingen in bijvoorbeeld centra voor basiseducatie zijn nog te hoogdrempelig. Mensen in armoede zijn eerder geneigd de opleidingen te volgen in een vertrouwde omgeving bij een vereniging. Vanuit de kennis en vaardigheden om op die noden in te spelen, kunnen daarna meer technische inhouden aan bod komen (Centrum Kauwenberg vzw, 2018; De Lage Drempel vzw, 2016; Netwerk tegen Armoede, 2016a; STA-AN, 2020).

Zoals reeds aangehaald, ligt de nadruk bij e-inclusie vaak op de kwetsbare groepen in de samenleving. In- of uitsluiting van digitale media maakt voor hen een enorm verschil. Want mensen die in socio-economisch kwetsbare situaties leven én digitaal uitgesloten zijn, dreigen uit de boot te vallen (Centrum Kauwenberg vzw, 2018; Mediawijs, 2020a).

Digitaal betalen lukt wel met een smartphone via een app. Maar solliciteren gaat moeilijk met een app. Daarvoor moet je eerder een mail met bijlage versturen. We kunnen

hier spreken van een dubbele digitale kloof: iedereen gaat ervan uit dat het lukt als je een smartphone hebt, maar je moet er ook de vaardigheden voor hebben! (Samen DiVers)

### **Aanbevelingen**

- Organiseer laagdrempelige workshops om samen praktische en nuttige dingen te doen. Aan algemene computerlessen hebben mensen niet zoveel, dat is te weinig concreet. Mensen in armoede leven vaak ook geïsoleerd. Het sociale aspect kan dit sociaal isolement deels doorbreken. Mensen hechten veel belang aan een babbeltje. Een onthaalmoment met koffie en de mogelijkheid om nadien informeel na te praten kunnen een enorm verschil maken. Dat motiveert mensen om te komen. Het is aangewezen om de workshops te geven samen met mensen die ze kennen (Centrum Kauwenberg vzw, 2018; De Lage Drempel vzw, 2016; Netwerk tegen Armoede, 2016a; STA-AN, 2020).
- Schakel vertrouwde ontmoetingsplaatsen in, zoals buurtwerk, gemeenschapscentra, verenigingen waar armen het woord nemen, ... Mensen voelen zich soms minderwaardig als ze het gevoel hebben dat het gaat om 'nog een dienst' of een andere hulpaanbieder. Dan haken mensen snel af (Centrum Kauwenberg vzw, 2018; De Lage Drempel vzw, 2016).

## **5. Digitale dienstverlening**

Hulp-, dienst- en zorgverlening zijn erg complex. Mensen in armoede zoeken vaak lang naar de juiste informatie en hulp. Het Netwerk pleit ervoor dat digitalisering zorgt voor een eenvoudigere en toegankelijker dienstverlening en meer automatische rechten-toekenning.

Digitale dienstverlening kan laagdrempelig zijn. Vaak ontstaat echter de contradictische neiging om onnodige controlemechanismen in te bouwen, zoals bijvoorbeeld vragen naar extra gegevens, wachtwoorden, rijksregisternummer, identiteitscontrole, ... Dit bouwt opnieuw drempels in voor kwetsbare groepen. Voor mensen in armoede zal er altijd nood zijn aan een duidelijke en laagdrempelige eerste lijn, waar tijd en ruimte wordt gemaakt voor kwalitatieve dienstverlening (Netwerk tegen Armoede, 2016a).

Als dienstverlening gedigitaliseerd wordt, is het aangewezen te vertrekken van een *user centered design* (Netwerk tegen Armoede, 2016a). Welk doelpubliek moet deze dienst kunnen gebruiken? Wat is hun digitaal profiel? Welke profielen ondervinden problemen indien de dienst enkel digitaal beschikbaar wordt?

Digitalisering van dienstverlening dient rekening te houden met voorwaarden zoals mediawijsheid, geletterdheid, het beschikken over een pc en printer om documenten af te drukken, ... Zolang deze voorwaarden niet vervuld zijn, is het van belang te blijven

inzetten op persoonlijke dienstverlening, zonder extra kosten. Het is aangewezen de drempels van de dienstverlening van bij het begin laag te houden (Centrum Kauwenberg vzw, 2018; De Lage Drempel, 2016; Netwerk tegen Armoede, 2016a).

De samenleving evolueert naar minder contant betalen, maar helaas heeft niet iedereen er ervaring mee of kan niet iedereen die overstap maken. Niet iedereen heeft bijvoorbeeld een bankrekening, die noodzakelijk is om met een bankkaart te kunnen betalen (Netwerk tegen Armoede, 2020a). Daarom is het van belang zoveel mogelijk nog een alternatief te bieden, zeker voor essentiële diensten.

Verschillende bezoekers hebben slechte ervaringen van onvriendelijke telefoontjes van de bank om over te schakelen naar pc-banking. Hoewel het loket nog bestaat, worden de diensten steeds meer afgebouwd. Mensen die er wel nog (al dan niet noodzakelijk) gebruik van maken, worden niet altijd klantvriendelijk onthaald. Zo worden ze bijna gedwongen om over te stappen op digitale diensten, ook al bestaat de reguliere dienstverlening nog. Sommige banken rekenen zelfs een meerprijs aan voor de analoge, face-to-face diensten (Centrum Kauwenberg).

Ook voor het afdrukken van rekeninguittreksels, die vaak nodig zijn om betalingen of ontvangen uitkeringen te bewijzen, moet je betalen (Samen DiVers).

Bij Stad Mechelen betaal je minder als je bijvoorbeeld een domiciliëringsadres digitaal wil veranderen dan wanneer je naar het loket gaat. En dat terwijl je sowieso voor het inlezen van je identiteitskaart naar het loket moet (De Lage Drempel).

De Stad Oostende biedt gratis mondmaskers aan, maar deelt deze niet automatisch uit. Je moet de mondmaskers online aanvragen. Voor de online aanvraag is het verplicht een e-mailadres in te vullen. Mensen zonder e-mailadres kunnen het mondmasker dus zelfs niet aanvragen, ook niet met technische hulp. Samen DiVers vult in dat geval het e-mailadres van de organisatie in. Een telefonische aanvraag doen kan ook. Maar ook dat is moeilijk wanneer je de taal niet voldoende spreekt of onvoldoende belwaarde hebt (Samen DiVers).

Jongeren komen vaak vragen of dingen in orde zijn, zoals bijvoorbeeld een online doktersafpraak. Ze kunnen het wel, maar hebben niet altijd voldoende zelfvertrouwen. Een gratis sms'je zou wel helpen. Dat lezen ze wel, mails vaak niet (Betonne Jeugd).

### **Aanbevelingen**

- Blijf investeren in niet-digitale dienstverlening, maatwerk, persoonlijk contact en zorg voor continuïteit. Hou rekening met specifieke drempels, zoals het niet beheersen van de (Nederlandse) taal, een gebrek aan computervaardigheden, zelfvertrouwen, ...
- Bewaak en investeer in de gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid van websites, digitale tools of apps. Digitale dienstverlening is vaak zeer versnipperd. Daardoor vinden mensen die moeilijkheden hebben met het digitale, vaak niet wat ze nodig hebben.

- Wees flexibel in het gebruik van communicatiekanalen, zet bijvoorbeeld voor jongeren kanalen in die ze zelf gebruiken. Jongeren in armoede bekijken vaak hun mailbox niet. Daardoor missen ze soms mails in het kader van sollicitaties of van het ziekenfonds. Het gebruik van sms, WhatsApp of een telefoontje werkt vaak beter.

## 6. Digitale uitsluiting uit zich in verschillende levensdomeinen

Kwetsbare gezinnen worden geconfronteerd met een steeds grotere digitalisering in verschillende domeinen van hun gezinsleven en de context waarin ze leven. Het Netwerk tegen Armoede heeft via de verenigingen vaststellingen, ervaringen en aanbevelingen verzameld over digitale uitsluiting in verschillende levensdomeinen, zoals onderwijs, vrije tijd, gezin, werk, inkomen, huisvesting, ... We gaan dieper in op een aantal levensdomeinen waar deze uitsluiting heel duidelijk tot uiting komt.

### 6.1 Onderwijs

Digitalisering van het onderwijs veronderstelt verschillende voorzieningen en vaardigheden waarover kwetsbare gezinnen niet altijd beschikken. Leerlingen moeten beschikken over een laptop of tablet, communicatie naar leerlingen en ouders gebeurt enkel nog via mail of smartschool, kosten verschuiven van de school naar de ouders, ... Er ontstaat ook stigmatisering doordat mensen in armoede de vereiste media niet altijd gebruiken of erover beschikken (De Lage Drempel vzw, 2016; Netwerk tegen Armoede, 2016a; Netwerk tegen Armoede, 2015).

Naast het technische aspect (beschikbaarheid van laptop, internet en printer) speelt ook een privacyaspect. Videobellen met leerkrachten geeft toegang tot de thuis- en woonsituatie van een leerling, ook wanneer de webcam uitgeschakeld is (bijvoorbeeld gesprekken of discussies op de achtergrond). Ouders in kwetsbare milieus zijn daarvoor op hun hoede, bijvoorbeeld in verband met controles (Stakeholdersoverleg Taskforce Kwetsbare Gezinnen, 2020).

Laptopprojecten moeten doordacht aangepakt worden. Omdat de overheid zich bewust werd van een dreigende grotere digitale kloof tijdens de coronacrisis, lanceerde ze een laptopproject met gratis laptops. Op die manier wou ze het voor kwetsbare kinderen en jongeren makkelijker maken om afstandsonderwijs te volgen. Het bleek echter niet geheel gratis aangezien sommige scholen met de laptop meteen een bruikleenovereenkomst meegaven met een prijzige waarborg of fikse schadevergoedingen als er iets zou mislopen (Stakeholdersoverleg Taskforce Kwetsbare Gezinnen, 2020).

Deze voorwaarden schrikten veel ouders van kwetsbare gezinnen af. Daarnaast kreeg 65% van de ouders van de school geen vraag of ze een extra toestel nodig hadden. Schoolwerk en preteaching van thuis uit is een uitdaging, niet enkel praktisch, maar ook technisch (Mediawijs, 2020b).

Tegenwoordig moet je zelfs klasfoto's via de computer bestellen en betalen. Ik heb zelf geen computer en ben in budgetbeheer bij een bewindvoerder. Dat zijn twee drempels die mij verhinderen om snel de klasfoto's van mijn zoonje te verkrijgen (De Lage Drempel).

Bij de online aanvraag van schoolboeken moet je een e-mailadres opgeven. Hetzelfde geldt voor het platform van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB). Het is best dat niet verplicht te maken, want heel veel mensen hebben geen e-mailadres of gebruiken het amper (Samen DiVers).

Wanneer de coronacrisis in maart het openbare leven lamlegde, waren we plots allemaal gedwongen om van thuis uit te werken, te studeren, ... Zo ook bij Wendy thuis. Zij woont in een appartement met haar partner, 3 kinderen en een pleegzoon. Omdat ze nog geen laptop hadden, konden ze via Betonne Jeugd tweedehandse laptops aankopen voor de kinderen om toch hun schoolwerk te maken. Wendy ging zelf net beginnen aan een opleiding tot lasser bij de VDAB. Ze kon het theoretische gedeelte van de opleiding echter pas 's avonds volgen omdat de kinderen de laptop overdag nodig hadden voor hun schoolwerk. Zelf heeft Wendy geen diploma secundair onderwijs. Het digitaal onderwijs en preteaching verwacht echter dat je als ouder bijspringt en je kinderen ondersteunt in hun schoolwerk. Voorlopig gaat dat nog. Ze vreest echter dat wanneer de leerstof moeilijker wordt, het ook moeilijker zal zijn voor haar om haar kinderen goed te ondersteunen (Betonne Jeugd).

We hebben geen laptop en doen ons best om de oefeningen van onze drie kinderen te doen via de gsm. Maar dat is eigenlijk niet te doen. Ook oefeningen van Bingel blokkeren altijd op de gsm (Mensen voor Mensen).

### **Aanbevelingen**

- Geef bijzondere aandacht aan kinderen en jongeren in een kwetsbare situatie. We vragen prioritaire en maximale aandacht voor kinderen en jongeren met specifieke leernoden, die in een moeilijke thuissituatie zitten en voor leerlingen die hun draai niet vinden, zodat zij niet nog meer achteropraken.
- Voor kinderen en jongeren in een moeilijke thuissituatie is naast materiële ondersteuning ook intensieve begeleiding op maat nodig. Als ze te klein behuisd zijn en met veel mensen samenwonen, is les volgen of huiswerk maken niet evident. Zorg voor ruimtes waar kinderen en jongeren gebruik van kunnen maken om schoolwerk te maken als het thuis te druk is om te werken. Tijdens de coronacrisis waren er te weinig plekken waar kwetsbare kinderen en jongeren terecht konden.



- Een brugfiguur tussen kwetsbare gezinnen en de school is nodig. Deze kan een spiegel voorhouden van de gezinssituatie van kwetsbare leerlingen om begrip en aandacht te vragen voor hun situatie en te zoeken naar duurzame oplossingen op maat.
- Investeer in digitaal lesgeven. De Vlaamse overheid heeft als gevolg van de coronacrisis een aantal scenario's uitgewerkt voor de start van het nieuwe schooljaar. Het ziet ernaar uit dat afstandsonderwijs een blijvertje wordt. Er zal een ICT-investeringbudget komen voor scholen om hun ICT-ondersteuning te versterken en infrastructuur te verbeteren. Maar je maakt van afstandsleren geen succes met enkel investeringen in hardware. Er moet ook geïnvesteerd worden in de ontwikkeling van materialen en methodieken voor kwaliteitsvol afstandsleren. Voor leerkrachten is een nascholingsplan nodig dat hen de kans geeft om zich hierin te versterken, net als een brede opschaling van beschikbaar materiaal voor scholen en leerlingen (Netwerk tegen Armoede, 2020c).
- Maak voor kwetsbare gezinnen een gericht actieplan. Het vooropgestelde ICT-budget is bedoeld voor scholen, niet voor gezinnen in armoede. Aan de digitale ongelijkheid zal dit dus weinig veranderen. Voor kwetsbare gezinnen kan er best een gericht actieplan opgemaakt worden dat onder meer bepaalt welk materiaal er nodig is, wat beschikbaar is, met wie scholen kunnen samenwerken, ... Scholen hebben vaak een beter zicht op de noden en situatie van hun leerlingen. Met de nodige ondersteuning kunnen ze die opvangen. Het is verder belangrijk om ook kansen voor ouders te voorzien om zich te versterken in het bijstaan en ondersteunen van hun kinderen. Door de periode van preteaching kennen de ouders intussen de noden van hun kinderen. Het is bovendien aan te bevelen om het werken met digitale leermiddelen niet tot één dag in de week vanop afstand te beperken. Door op school met de leerlingen met deze tools te werken, raken ze ermee vertrouwd voor ze er zonder leerkracht mee aan de slag moeten (Netwerk tegen Armoede, 2020c).
- Voor de aanpak van de digitale kloof is een alomvattend plan van de Vlaamse regering aangewezen. De periode van de coronacrisis heeft zwaar gewogen op het onderwijs en vooral op kinderen en jongeren die het altijd al moeilijker hadden op school. Het digitale onderwijs moet op een kwaliteitsvolle manier gerealiseerd worden zodat geen kinderen en jongeren uit de boot vallen.

## 6.2 Vrije tijd

Veel informatie rond het vrijetijdsaanbod is enkel nog digitaal te vinden en ook reserveren moet vaak online gebeuren. Omgekeerd is het soms zo dat digitaal reserveren niet mogelijk is als je gebruik maakt van een kansentarief, waardoor er gebruiksgemak wordt ontzegd aan mensen in armoede. Bij online inschrijvingen of reservering zijn de kortingen van de UiTPAS vaak niet beschikbaar. Dit zorgt voor extra drempels en stigmatisering (De Lage Drempel vzw, 2016; Netwerk tegen Armoede, 2016a).

Als je in Puurs tickets wil bestellen voor voorstellingen in cc De Kollebloem, moet je dat via de webshop doen. Maar die is heel ingewikkeld. Bovendien moet je veel dingen onthouden. Je hebt een gebruikersnaam en een wachtwoord, maar wat als je die vergeten

bent? Dan worden die naar een mailadres gestuurd dat ik zelden raadpleeg. En dan moet je je tickets afdrucken, maar niet iedereen heeft thuis een printer (De Schakel Puurs).

Door de coronacrisis is het aanbod van betaalbare vakanties of uitstappen vaak beperkt. Het aantal beschikbare plaatsen zit dan ook snel vol. Vaak moet je bijvoorbeeld de toegang tot provinciale domeinen of het strand reserveren. Dit gebeurt voornamelijk digitaal, maar niet alle mensen in armoede hebben de nodige vaardigheden of toestellen daarvoor. Door digitale systemen en de moeilijkheden die daarbij komen kijken, was het onmogelijk voor hen om te reserveren aan kortingstarief. Dit leidde tot extra uitsluiting. Het vrijetijdsaanbod was op dat moment enkel toegankelijk voor wie voldoende middelen had om rechtstreeks via de aanbieder en aan gewone prijs te boeken. Zo worden hun mogelijkheden tot vrije tijd nog meer beperkt. Vooral mensen in armoede hebben na een lange periode van isolatie nood aan ontspanning en vrije tijd buitenshuis (Netwerk tegen Armoede, 2020b).

Het (tijdelijk) wegvallen van toeleiding naar betaalbare uitstappen houdt mensen in armoede vaak tegen om op stap te gaan. Een voordeel van het betaalbaar vakantieaanbod voor mensen in armoede is dat het ook toeleiding biedt. Ze kunnen terecht bij de armoedeorganisaties en/of Rap Op Stap-kantoren (zoals onze verenigingen waar armen het woord nemen). Samen zoeken ze een geschikt vrijetijdsaanbod uit en ze zorgen ook voor de reservatie. Zij maken mensen wegwijs in het vrijetijdsaanbod, dat overzichtelijk gebundeld is in bijvoorbeeld de brochure of website van 'Iedereen Verdient Vakantie' (Netwerk tegen Armoede, 2020b).

Het is wat dubbel. Sommige jongeren kunnen er heel goed mee overweg, anderen weten niet waar te beginnen als ze bijvoorbeeld een weekendje naar zee willen boeken. Ze weten wel heel goed dat ze met vakantieparticipatie korting kunnen krijgen. Ze praten er veel over en vinden toeleiding bij de vereniging (Betonne Jeugd).

Soms is het moeilijk mijn zoontje van 5 bezig te houden. We hebben maar één laptop ter beschikking, maar die heb ik nodig voor het werk (een ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting).

### **Aanbevelingen**

- Blijf inzetten op een overzichtelijk aanbod op papier of in een drukklaar document dat beschikbaar is op de website. Zo kunnen organisaties deze makkelijker mee verspreiden.
- Ondersteun organisaties die mensen in armoede bereiken om toeleiding mogelijk te maken.
- Geef mensen in armoede de mogelijkheid om last minute in te schrijven, bijvoorbeeld door plaatsen vrij te houden.
- Zorg ervoor dat naast online inschrijvingen ook inschrijvingen via de telefoon of aan een loket mogelijk blijven, zonder meerkost.
- Communiceer open, ook op de website, over mogelijke kortingen en maak kortingen helder en transparant.

## 6.3 Inkomen

Voorzieningen voor inkomen en uitkeringen worden steeds meer gedigitaliseerd. Lokale agentschappen en loketten van mutualiteiten (sociale dienst, 'gewoon' loket, ...) en vakbonden (werkloosheidswerking, juridische dienst, ...) reduceren het aantal loketten, openingsuren en zitdagen ten voordele van online info- en aanvraagprocedures. Hoe 'laagdrempelig' het taalgebruik en het ontwerp van websites en online applicaties ook zijn, in complexe armoedesituaties is persoonlijk contact de enige manier om te vermijden dat mensen verloren lopen in de zoektocht naar rechten, het regulariseren van hun situatie, ... (Netwerk tegen Armoede, 2016a).

Het is belangrijk dat gezinnen terechtkunnen in inkomensgerelateerde kinderopvang, maar het aanvragen van het inkomenstarief via de webmodule is voor vele mensen in armoede helemaal niet evident. Wat het uiteindelijke inkomenstarief omvat, is ook niet helemaal duidelijk.

Ook banken en verzekeraars kiezen meer en meer voor de digitale weg. Ook daar is het voor mensen met een laag inkomen belangrijk om kleine bedragen cash af te halen, handmatig overschrijvingen uit te voeren, bankuittreksels te krijgen op papier, ...

Mijn bank rekent extra kosten aan voor de overschrijvingen die ik aan het loket binnenbreng. Thuisbankieren kan ik niet, want ik heb geen computer. Ik heb trouwens weinig vertrouwen in de kaartlezers voor online bankieren (vrouw, 60+, De Lage Drempeel).

### **Aanbevelingen**

- Blijf investeren in niet-digitale dienstverlening, maatwerk, persoonlijk contact en zorg voor continuïteit. Bespaar niet op laagdrempelige, bereikbare en persoonlijke dienstverlening. De eerste gesprekken zijn erg belangrijke momenten om in te schatten hoeveel begeleiding en ondersteuning mensen nodig hebben.

## 6.4 Werk

Binnen het domein van werk is de trend van digitalisering erg voelbaar. De zoektocht naar een job, het opstellen van een cv, het ontvangen van uitnodigingen of belangrijke gegevens, ... Alles verloopt tegenwoordig via een of ander digitaal kanaal (Netwerk tegen Armoede, 2016b).

In oktober 2018 lanceerde VDAB zijn vernieuwde dienstverlening en trok daarmee volop de digitale kaart, maar dat is niet zonder risico. Online inschrijving werd de standaard, het digitale dossier van de werkzoekenden werd vernieuwd, computergestuurde jobsuggesties op basis van wat anderen met een gelijkaardig profiel interessant vinden, ... VDAB stelt dat werkzoekenden alle tools in handen krijgen om 24/7 zelf hun loopbaan te sturen, waar en wanneer ze maar willen. Het Netwerk tegen Armoede en Samenlevingsopbouw maakten zich toen al grote zorgen over de effecten van een sterk

gedigitaliseerde VDAB-dienstverlening voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (Netwerk tegen Armoede en Samenlevingsopbouw, 2018; Netwerk tegen Armoede, 2016b).

Onze mensen zoeken niet zo vaak jobs online of solliciteren niet zoveel online. Ze zoeken meestal een job via interimbureaus. De website van VDAB en andere jobsites nodigen niet echt uit om voor een job te gaan. Die zijn niet 'sexy', maar heel droog. Je krijgt als gebruiker moeilijk zicht op wat de job precies inhoudt. Dat werkt niet echt motiverend. Jobsites zijn vaak niet smartphonevriendelijk. Het is niet evident nog eens apart een cv op te maken en te versturen (Betonne Jeugd).

We herhalen onze aanbeveling om te investeren in niet-digitale dienstverlening, maatwerk, persoonlijk contact en continuïteit.

## 6.5 Gezondheid

Het maken van een afspraak bij een huisarts kan/moet meestal digitaal gebeuren. Belangrijk is om blijvend te voorzien in andere kanalen om een afspraak te maken en in vrije raadplegingen. Ook ziekenfondsen digitaliseren hun dienstverlening steeds meer en sluiten meer en meer kantoren, vooral in minder bevolkte gebieden. Zo wordt de dienstverlening en de raadpleging voor meer informatie vaak minder toegankelijk (Netwerk tegen Armoede, 2016a).

Een positieve evolutie is het derdebetalerssysteem bij de huisarts. De patiënt betaalt enkel het remgeld en moet het getuigschrift niet meer zelf fysiek inleveren bij zijn ziekenfonds. Deze regeling is spijtig genoeg enkel verplicht voor mensen met het recht op verhoogde tegemoetkoming. Ook andere kwetsbare doelgroepen (bijvoorbeeld werklozen of mensen met chronische aandoeningen) kunnen door de maatregel gevat worden. Tot nog toe blijft het de keuze van de huisarts om deze regeling te activeren. Een bijkomend mankement is dat de huisarts zelf dient na te gaan of de patiënt er recht op heeft.

Mijn ziekenfonds heeft geen kantoor meer in het dorp hier. Het eerstvolgende kantoor is voor mij moeilijk bereikbaar met het openbaar vervoer.

### **Aanbevelingen**

- Verplicht en veralgemeen het gebruik van het derdebetalerssysteem door alle zorgverleners (ook specialisten).
- Een doktersafpraak via de telefoon moet mogelijk blijven. Een bevestiging via sms van (online) afspraken bij de dokter of het ziekenhuis is ook veel toegankelijker dan via mail.

## 6.6 Huisvesting

Wat huisvesting betreft, is het aanbod van veel woningen op de private huurmarkt enkel nog digitaal ter beschikking. Veel mensen in armoede vallen zo uit de boot. Voor sociale huurders daarentegen zou de Vlaamse overheid meer inspanningen kunnen doen om rechten en informatie proactief toe te kennen.

Ook energieaanbieders zijn vaker enkel nog digitaal te bereiken. Daardoor is het voor mensen in armoede moeilijker om zich te informeren. Bovendien zijn de goedkoopste energiecontracten meestal enkel online af te sluiten en op te volgen.

Het zoeken naar een woning gaat tegenwoordig enkel nog via internet. Voor mensen zoals wij die niet goed kunnen lezen en al helemaal niet met de computer overweg kunnen, is dit een handicap. De goedkopere appartementen zijn altijd direct weg en wij blijven in de kou staan (dakloze moeder met 4 kinderen, De Lage Drenpel).

Het moeilijke bij online zoeken is dat de prijzen niet altijd transparant zijn. Bij het opzoeken blijkt bijvoorbeeld dat voor een appartement van 600 euro in de kleine lettertjes staat dat er nog 100 euro extra kosten zijn. Niet iedereen ziet dat meteen. Dat zou transparanter moeten zijn (Betonne Jeugd).

## 7. Conclusie met belangrijkste aanbevelingen

Het Netwerk tegen Armoede ziet zeker voordelen van de digitalisering van bepaalde diensten, zoals de vereenvoudiging en versnelling van het toekennen van rechten of tegemoetkomingen. Er zijn op dat vlak al een aantal goede voorbeelden.

Blijf investeren in niet-digitale dienstverlening, maatwerk, persoonlijk contact en zorg voor continuïteit. Hou daarbij rekening met specifieke drempels, zoals het niet beheersen van de taal, een gebrek aan computervaardigheden, zelfvertrouwen, ... Bespaar niet op laagdrempelige, bereikbare en persoonlijke dienstverlening voor kwetsbare groepen. Veel mensen lopen verloren of raken verstrikt in de vele administratieve drempels die opgeworpen worden.

Het Netwerk ziet in digitalisering zeker opportuniteiten, zoals het automatisch toekennen van bepaalde rechten of tegemoetkomingen. Digitalisering en het delen van bepaalde gegevens moeten dat makkelijker maken. Daar is het Netwerk al lang pleitbezorger van. Al te vaak nog worden bij gezinnen immers gegevens opgevraagd die al door de overheid bekend zijn, bijvoorbeeld via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Automatische toekenning kan voor mensen in armoede heel wat administratieve rompslomp en moeilijke procedures vermijden en zo de onderbescherming tegengaan. Zo maakt bijvoorbeeld de schooltoelage voortaan ook automatisch deel uit van het Groeipakket. Maar ook in de toekenning van sociale tarieven (energie, water)

of sociale abonnementen (openbaar vervoer) is er nog ruimte voor verbetering en zijn er nog opportuniteiten voor automatische toekenning.

Mensen in armoede denken en handelen vaak vanuit angst en wantrouwen door negatieve ervaringen en vanuit beperkte middelen en een beperkt netwerk. Het Netwerk tegen

Armoede roept hulpverleners, leerkrachten, voorzieningen en overheden op om bewust buiten hun eigen referentiekader te treden. Er is nood aan dialoog met mensen in armoede. Door hun ervaringen en inzichten zijn zij immers een noodzakelijke partner in het bedenken van oplossingen voor de structurele uitsluiting die zij zelf (aan den lijve) ondervinden. Beschouw mensen in armoede dus als een partner en niet als probleem. Zij weten immers beter dan wie ook hoe het is om in armoede te leven en welke échte oplossingen kunnen zijn.

## Er is nood aan dialoog met mensen in armoede.

Armoede roept hulpverleners, leerkrachten, voorzieningen en overheden op om bewust buiten hun eigen referentiekader te treden. Er is nood aan dialoog met mensen in armoede. Door hun ervaringen en inzichten zijn zij immers een noodzakelijke partner in het bedenken van oplossingen voor de structurele uitsluiting die zij zelf (aan den lijve) ondervinden. Beschouw mensen in armoede dus als een partner en niet als probleem. Zij weten immers beter dan wie ook hoe het is om in armoede te leven en welke échte oplossingen kunnen zijn.

## Bibliografie

- Centrum Kauwenberg vzw. (2018). *Dossier 'een plek voor @'*. Antwerpen: Centrum Kauwenberg vzw.
- De Lage Drempel vzw. (2016). *De digitale kloof bij mensen in armoede. Cijfers, ervaringen en suggesties*. Mechelen: De Lage Drempel vzw.
- Mediawijs. (2020a). *Mediawegwijzer. Allemaal digitaal*. Leuven: imec.
- Mediawijs. (2020b). *Schermtijd in tijden van corona*. Geraadpleegd op 27 augustus 2020, via <https://mediawijs.be/nieuws/schermtijd-tijden-corona>
- Netwerk tegen Armoede. (2020a). *Impact van coronacrisis op mensen in armoede*. Geraadpleegd via <https://www.netwerktegenarmoede.be/nl/nieuws/2020/impact-van-coronacrisis-op-mensen-in-armoede>
- Netwerk tegen Armoede. (2020b). *Leven in armoede in tijden van corona: Achter de gevels van de lockdown*. Geraadpleegd via <https://www.netwerktegenarmoede.be/nl/nieuws/2020/leven-in-armoede-in-tijden-van-corona>
- Netwerk tegen Armoede. (2020c). *Afstandsonderwijs wordt een blijver. Trek lessen uit het recente verleden*. Geraadpleegd via <https://netwerktegenarmoede.be/nl/nieuws/2020/afstandsonderwijs-wordt-een-blijver-trek-lessen-uit-het-recente-verleden>
- Netwerk tegen Armoede en Samenlevingsopbouw. (2018). *Digitale hervorming VDAB biedt te weinig garanties voor kwetsbare werkzoekenden*. Brussel: Netwerk tegen Armoede.
- Netwerk tegen Armoede. (2016a). *Digitalisering van het aanbod en de gevolgen: Impact van de digitale kloof op grondrechten*. Brussel: Netwerk tegen Armoede.
- Netwerk tegen Armoede. (2016b). *Stakeholdersforum VDAB. Aandachtspunten m.b.t. de dienstverlening (digital first)*. Brussel: Netwerk tegen Armoede.
- Netwerk tegen Armoede. (2015). *Standpunt digitalisering/onderwijs*. Brussel: Netwerk tegen Armoede.
- STA-AN. (2020). *Visie – rol – plan rond e-inclusie*. Antwerpen: STA-AN vzw.
- Stakeholdersoverleg Taskforce Kwetsbare Gezinnen. (2020). *Digitalisering en e-inclusie*. Brussel.
- Statistiek Vlaanderen. (2020). *Vlaamse openbare statistieken – digitale economie*. Geraadpleegd via <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/economie/digitale-economie>
- Taskforce Kwetsbare Groepen: Consultatiegroep. (2020). *Mensen zonder of met beperkte toegang tot internet en telefonie*. Brussel.

## Hoofdstuk 2

# ‘Technologie’ redt niemand. Mensen wel

Ben Caudron

## 1. Inleiding

### 1.1 Over de gevolgen van een goedbedoelde vraag

Of technologie toch ook niet kan bijdragen aan de verbetering van het lot van mensen die door hun plaats in de samenleving veroordeeld zijn tot (kans)armoede en sociale uitsluiting? Zo herinner ik me ongeveer de vraag die me gesteld werd. Ongetwijfeld is deze herinnering misleidend en was de vraag veel genuanceerder.

Ik herinner me ook dat de vraag – of het deel ervan dat ik hoorde – me verraste. Niet zozeer de algemene teneur van de vraag was daarvoor verantwoordelijk. Die hoor ik dagelijks. We leven niet voor niets in een tijdsgewricht waarin de technologisch deterministen in hun verschillende emanaties het discours over de complexe relatie tussen mensen en technologie om zeep helpen met hun niet-aflatende lege uitlatingen, zoals ik verderop zal betogen. Ik was eerder verrast omdat ik – voorbarig, zo bleek verderop in het gesprek – meende dat ook de vraagsteller met open ogen in de val van de slijters van technologie tuinde. Ik kan me voorstellen dat ik dan ook een beetje bits moet geklonken hebben, geagiteerd zelfs. Of was het teleurgesteld?

Mijn antwoord kwam er in essentie op neer dat technologie nog nooit iemand ergens van had verlost omdat zulks niet tot de mogelijkheden van technologie behoort. Niet tot iemand – een mens van vlees en bloed – besluit om technologie ergens voor aan te wenden.

Als technologie bijdraagt tot de daling van armoede en sociale uitsluiting, dan heeft dat alles te maken met de (politieke) wil om veranderingen te realiseren en daarvoor middelen in te zetten die we – onder andere – ‘technologie’ noemen. Als technologie (tegen mijn verwachtingen in) iets fundamenteels teweegbrengt waardoor dat betreuwenswaardige sociale fenomenen als armoede, kansarmoede of sociale uitsluiting helpt te reduceren, dan zal dat vooral het gevolg zijn van veranderingen in het denken (en handelen) van de mensen die geen kansen ontnomen worden, van hen die niet weten hoe dat voelt – arm zijn, uitgesloten worden – en al helemaal niet moeten vrezen uitgesloten te worden, aanzien zij deel uitmaken van de sociale categorie die het toekomt om te bepalen wie mag uitgesloten worden. Pas als dat denken verandert, kan in de handelingen die erop volgen technologie misschien wel een rol spelen. Let u vooral op dat ene woord: ‘misschien’.

## 1.2 De stelling

Technologie redt niet. Dat behoort niet tot de mogelijkheden van technologie. Om deze stelling beter te kunnen beargumenteren, moeten we duidelijk maken wat we precies onder 'technologie' verstaan. We moeten het dus hebben over artefacten, *affordances*, sociale contexten en verhalen.

'Technologie' gaat uiteraard over materiële objecten (of artefacten). Het zijn immers deze artefacten die technologie een tastbare vorm geven. Tegelijk gaat 'technologie' ook over bedoelde en onbedoelde toepassingsmogelijkheden (of *affordances*) die in deze artefacten besloten liggen. Bovendien zit 'technologie' ook (en vooral) ingebed in zeer specifieke, concrete sociale realiteiten die de ontwikkeling van deze artefacten en hun *affordances* mogelijk maken en er tegelijk door veranderen. Tot slot dienen we onder 'technologie' ook de discursieve praktijken te begrijpen die gebruikt worden om over dit alles na te denken en te verhalen.

Als een weldenkend mens in de val van technologisch determinisme tuint – bij voorkeur in de versie die de Solutionisten ons verkopen – heeft dit alles vandoen met een te beperkte invulling van het begrip en daar tekenen vooral de discursieve praktijken voor. Die zijn immers zo vervuild door verholen belangen dat ze het ons wel heel moeilijk maken om te begrijpen waarover technologie gaat.

**Of en in welke mate technologische toepassingen een geschikt middel zijn in de strijd tegen armoede hangt veel meer van de sociale context af dan van het object.**

Of en in welke mate technologische toepassingen een geschikt middel zijn om te gebruiken in de strijd tegen armoede, tegen uitsluiting, hangt veel meer van de sociale context af dan van het object. Die sociale werkelijkheid bepaalt immers veel meer dan materiële verschijningsvormen welke toepassingsmogelijkheden uiteindelijk tot wasdom komen en welke onbenut blijven.

We doen er dus goed aan zorgvuldiger na te denken over de complexiteit die we 'technologie' noemen, al was het maar omdat we zo tot een beter begrip komen van de kwalijke gevolgen van het hegemonisch technologiediscours. Daardoor begrijpen we ook beter dat de wijze waarop technologie vandaag wordt ingezet, ons geen stap vooruithelpt om er de prangende maatschappelijke problemen die het onderwerp van dit boek vormen, mee aan te pakken.

## 1.3 De structuur van het betoog

Daar wil dit essay toe bijdragen. Dat wil ik doen door eerst stil te staan bij een te vaak gemaakte denkfout, die alles te maken heeft met het onschuldige menselijke verlangen



om conversaties zo efficiënt mogelijk te laten verlopen door ons te ontdoen van alle (overbodige?) complexiteit die de onderwerpen waarover we converseren, kenmerkt.

Dergelijke reïficaties (want daarover gaat het, zoals verder uitvoerig wordt toegelicht) zijn niet altijd zonder risico. En de reïficatiefout kan een machtig discursief wapen zijn voor wie erbij gebaat is dat aspecten van de sociale werkelijkheid onbelicht blijven. Zodra dit alles duidelijk is, kunnen we antwoorden zoeken op de vraag wat we dan wel bedoelen als we het over 'technologie' hebben.

We besteden daarom vooral aandacht aan een van de dimensies van 'technologie', een van de verschillende betekenissen die in het concept begrepen zitten: de manier waarop het concept wordt opgevoerd als onderwerp van ons denken over technologie. Dat denken is allerm minst eenduidig en verraadt bij nauwkeuriger observatie vooral het bestaan van tegengestelde belangen en ambities. Een bruikbaar antwoord op de vraag of er in de praktijken van armoedebestrijding een rol voor technologie is weggelegd, is dan ook heel erg afhankelijk van het denkkader waarin we de vraag proberen te beantwoorden. Reden genoeg dus om een aantal van deze denkkaders van dichtbij te bekijken.

## 2. Over reïficatie en de risico's van de reïficatiefout

### 2.1 De evidente efficiëntie van de reïficatie

Tenzij de omstandigheden anders vereisen en ons dwingen om eerst grondig na te denken voor we iets zeggen, kunnen we onze conversaties gerust laten voortkabbelen en kunnen we vertrouwen op wat de sociologe Zeynep Tufekci 'asystemisch' denken noemt. Dat denken is niet systematisch, niet analytisch, niet gericht op volledigheid en precisie, maar op praktische bruikbaarheid. Daarmee lijkt Tufekci impliciet te verwijzen naar Bourdieu's *sens pratique*. Uit die praktische logica volgt immers dat de meeste conversaties genoeg hebben aan deze manier van denken omdat het doel van de communicatie niet de uitwisseling van uiterste precisie is. Zolang de conversatiepartners erin kunnen vertrouwen dat de ander begrijpt waarover een uitspraak gaat, is er geen bezwaar tegen de reductie van complexiteit tot schijnbaar eenduidige en vooral bruikbare begrippen. Dat kunnen we doen door wat in realiteit over complexe fenomenen gaat voor te stellen als dingen. Dat is waar reïficatie over gaat: over verdinglijking.

Reïficatie is een zeer handig taalmiddel. Dankzij reïficatie kunnen we een gesprek voeren zonder ons telkens weer te moeten uitputten in details. Het volstaat te veronderstellen dat het beeld van de achterliggende complexiteit dat het gesprek bij de ander oproept, min of meer samenvalt met het beeld dat wij voor ogen hebben, mochten we ons al de moeite getroosten zo'n beeld te vormen.

Zoals we later zullen zien, is technologie allerm minst alleen maar een ding. Dit neemt niet weg dat we technologie doorgaans wel als dusdanig voorstellen. We reduceren de complexiteit van het concept 'technologie' tot behapbare begrippen – bij voorkeur 'dingen' – omdat we in gewone omstandigheden niet echt nood hebben aan een meer analytische aanpak en ons kunnen beperken tot dat waartoe 'technologie' ons uitnodigt: er gebruik van maken. Andere dan praktische beschouwingen zijn dan niet vereist. Vragen over de wenselijkheid van deze of gene toepassing of over de mogelijke consequenties ervan hoeven we niet te stellen om ze te gebruiken of om erover te praten.

## 2.2 De schadelijkheid van de reïficatiefout

Dat reïficatie risico's in zich draagt, ligt voor de hand. Niet alleen kan het aanleiding geven tot misverstanden, als onze veronderstelling dat de ander eenzelfde betekenis geeft aan het 'ding' onterecht blijkt. In dergelijke gevallen stopt de conversatie wellicht, maar aan dat euvel is snel een mouw gepast: het volstaat de betekenissen van de gebruikte tekens op elkaar af te stemmen. Kortom, zeer schadelijk zijn deze misverstanden niet echt.

Anders is het gesteld wanneer reïficatie aanleiding geeft tot de zogenaamde reïficatiefout. Dan dreigt wel degelijk schade. Die fout wordt begaan wanneer we ons niet beperken tot de reductie van complexiteit tot een ding, maar er vervolgens ook nog handelsvermogen aan toekennen, als we een beeld van de werkelijkheid ophangen waarin we uit gemakzucht niet alleen dingen zonder werkelijkheidsgehalte opvoeren, maar er ook het vermogen tot autonome activiteit aan toeschrijven.

Dat is wat reïficatiefouten schadelijk maakt. Omdat ze onterecht handelsvermogen veronderstellen bij talige constructies lijken ze ons te ontslaan van de opgave om beter na te denken over de reële oorzaak van het handelen. Reïficatiefouten verhullen reële verantwoordelijkheid. Ze verhullen actoren met particuliere belangen.

Neem deze doodoener als voorbeeld: "technologie kan je niet tegenhouden". De schadelijkheid van deze uitspraak heeft te maken met de implicatie die erin vervat zit. Die nodigt immers uit om de sociale realiteit die eveneens deel uitmaakt van wat we 'technologie' noemen, te negeren. Ze ontnemt de toehoorder om in te zien dat wat op rekening van 'de technologie' wordt geschreven eigenlijk volgt uit menselijke motieven. Ze verhult de belangen en de belanghebbenden.

De uitspraak maakte deel uit van een betoog waarin overheden werden aangemaand om niet in te grijpen in de praktijken van Uber. Dat deze praktijken bitter weinig met technologie en heel veel met zeer bedenkelijke handelspraktijken te maken hebben, werd door de reïficatiefout netjes aan het zicht onttrokken. De tomeloze arrogantie waarmee Uber wetten en regels naast zich neerlegt (een kwalijke gewoonte van nogal wat technologiebedrijven), de halsstarrige leugen dat Uber het toonbeeld van de nieuwe deeleconomie is en dus niet een bedrijf dat er alles aan doet om te ontsnappen aan de

verplichtingen die werkgevers hun werknemers verschuldigd zijn, de systematische aanpassingen van de regels die werknemers worden opgelegd zodat het steeds moeilijker werd een minimuminkomen te verwerven, ... Niets van dit alles heeft ook maar iets met technologie te maken en alles met een nieuwe vorm van roofkapitalisme, van beslissingen die door mensen werden genomen.

Deze kwalijke gulzigheid en de perfide neiging ze te verbergen in een vals discours over hun betekenis in de creatie van een betere wereld – dankzij technologie, dat spreekt voor zich – blijft uiteraard niet beperkt tot Uber of andere spelers in de zogenaamde *gig*-economie. Publiekslievelingen zoals Amazon of Facebook laten zich ook niet onbetuigd in de uitbuiting van de medewerkers die het vuile werk voor ons opknappen.

Het loont met andere woorden om de werking van de reïficatiefout in gedachten te houden als de zoveelste econoom ons onderhoudt over 'disruptie' of 'creatieve vernietiging' en daarbij niet kan weerstaan aan de behoefte zeer wetenschappelijk te klinken, maar niet verder komt dan een vorm van denken die op drijfzand steunt.

### 3. De dissectie van het begrip 'technologie'

Als we het erover eens kunnen zijn dat 'technologie' niet zomaar een ding is, maar een uiterst complex fenomeen, is de vraag die we nu moeten proberen te beantwoorden: waaruit bestaat dat fenomeen dan? Omdat ik deze vraag onmogelijk kan beantwoorden binnen dit bestek, blijft het antwoord noodzakelijk beperkt tot verwijzingen naar enkele van de belangrijkste dimensies van het fenomeen. Die dimensies hebben met het materiële te maken, met toepassingsmogelijkheden, met de sociale context van ontstaan en gebruik en met de narratieven waartoe een en ander aanleiding geeft.

#### 3.1 Technologie als artefact

De meest zichtbare dimensie van 'technologie' betreft het (fysieke) object dat gecreëerd wordt met de bedoeling om ons ergens toe in staat te stellen.

Wat we technologie noemen, heeft meestal een materiële dimensie. Technologie bestaat uit waarneembare vormen, die zeer divers kunnen zijn. Omdat we omringd worden door fraai vormgegeven complexe toestellen, zijn we geneigd om technologie te associëren met zeer complexe vormen en gaan we eraan voorbij dat ook zeer eenvoudige voorwerpen technologisch van aard kunnen zijn. Niet alleen de precisie-instrumenten waarmee chirurgen een openhartoperatie uitvoeren, maar ook de hamer van de timmerman, de pen van de dichter en de deegrol van oma maken deel uit van 'technologie'.

Bijna alle uitingen van technologie hebben een vorm die er door menselijke tussenkomst aan is gegeven; ze behoren bijna allemaal tot wat we 'artefacten' noemen. 'Bijna', want of ook de algoritmes waarmee machines in staat gesteld worden te functioneren tot deze categorie kunnen gerekend worden, is voer voor discussie. Er zijn geldige argumenten te bedenken die ervoor pleiten om dit te doen: zonder algoritmes zijn de machines die ze gebruiken immers niets anders dan voorwerpen zonder toepassing. Algoritmes zijn voor een computer wat zinnen zijn voor boeken: ze maken het object waar ze deel van uitmaken. Bovendien zijn ze (deels) het gevolg van menselijke interventie. Ook zelflerende algoritmes ontstonden omdat mensen er een vorm aan gaven. Sommigen houden er een striktere visie op na en stellen dat een algoritme zelf geen materieel object is. Hoewel die opvatting voor problemen zorgt (al was het maar omdat ze ons voor de vraag stellen tot welke categorie we algoritmes dan wel moeten rekenen), hoeft ze voor dit betoog geen onoverkomelijk bezwaar te zijn. Het volstaat om het bestaan van de discussie aan te stippen en vervolgens voluit voor de ruimere invulling te gaan.

### 3.2 Technologie als verzameling van toepassingsmogelijkheden

Uiteraard gaat technologie over meer dan artefacten. Zoals technologiesociologe Davis (en met haar zoveel anderen) het uitdrukt: in de manieren waarop artefacten door diverse actoren worden ingezet, worden de affordances – de bedoelde en onbedoelde toepassingsmogelijkheden – van die artefacten zichtbaar.

Affordances volgen dus niet alleen uit het materieel object, maar evenzeer uit de voorstellingen over mogelijke toepassingen die de actoren die bij het artefact betrokken zijn, zich vormen. Laten we die actoren gemakshalve onderverdelen in twee categorieën: de producenten en de consumenten.

Nogal wat technologie wordt ontwikkeld omdat de producenten hopen er een of ander probleem mee uit de wereld te helpen. In dergelijke gevallen hebben ze min of meer duidelijke toepassingsmogelijkheden voor ogen: oplossingen voor bestaande problemen. Fijn dat we over het vernuft beschikken om dit voor elkaar te krijgen: het levert vooruitgang op.

Alleen durven producenten ook wel dingen te maken waarvan totaal onduidelijk is wat we ermee aan moeten, en denken ze pas na de creatie na over de affordances. Dan doet zich voor wat Evgeny Morozov – wellicht een van de scherpste critici van de technologiespelers – initieel bedoelde met 'Solutionisme': (onbestaande) problemen verzinnen om er het bestaan van (wellicht volslagen overbodige) technologie mee te legitimeren.

Vervolgens zijn er gebruikers, consumenten. Zij vervolledigen de affordances, die pas compleet worden zodra artefacten worden toegepast. Wat je allemaal met een hamer

kan, wordt pas duidelijk wanneer je hamert. Ook gebruikers produceren dus gedachten over gebruiksmogelijkheden en durven daarbij wel een keer verrassend uit de hoek te komen. De geschiedenis van technologie is een geschiedenis van gebruiksmogelijkheden die de producent niet had durven te dromen. Dat een zorgvuldig gepolijste vulpen ook gebruikt kan worden om er een belager mee te verwonden of er je vuile nagels mee onder handen te nemen, had de bedenker van het geniale – en helaas steeds minder gewaardeerde – kleinood nooit kunnen bedenken. Die wou vooral van schrijven een minder vlekkerige bezigheid maken.

### 3.3 De reciprociteit van technologie en sociale realiteit

'Technologie' en de sociale realiteit waaruit ze voortkomt en waarop ze een invloed uitoefent, zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In die zin is technologie ook een teken dat verwijst naar een particuliere sociale context waaruit het teken is ontstaan en dat door het teken wordt gewijzigd.

**'Technologie' en de sociale realiteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.**

Om deze intieme reciprociteit te illustreren, gebruik ik graag opnieuw het voorbeeld dat ik ook al in *Niet Leuk?* (2013) opvoerde: het Manhattan-project. Zonder de bijzondere omstandigheden – een wereld in staat van oorlog, in dit geval – zou het nooit mogelijk geweest zijn op zo'n korte tijd een van de meest belangwekkende 'technologieën' van de twintigste eeuw te ontwikkelen: de atoombom. Dankzij die bijzondere sociale omstandigheden was het mogelijk om zonder al te veel hinder van de traagheid van democratische beslissingsprocessen massaal veel mensen en massaal veel financiële middelen op een ongezien korte termijn vrij te maken.

Dat leverde ons niet alleen een nieuwe fase in de toepassing van kernfysische technologie op, ook de digitale technologie was gebaat bij het conflict dat de wereld in haar greep hield. En dat doet conflict nog altijd. Daarvoor hoeft het niet eens reëel te zijn: de dreiging volstaat om instellingen in staat te stellen publieke middelen vrij te maken voor de verdediging van 's lands belang. In tegenstelling tot wat de dominante verhalen laten uitschijnen, zijn het immers niet alleen maar de geniale enkelingen aan wie we onze digitale technologie te danken hebben, maar ook en vooral de zorgvuldig gecultiveerde doctrines die de idee van 'nationale veiligheid' heeft voortgebracht. Die zorgen voor de legitimatie van de aanhoudende investeringen in de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie die vandaag zo dwingend aanwezig is in onze samenlevingen. Wie deze bewering gestaafd wil zien, kan daarvoor terecht bij de historica Leslie Berlin of de econome Marianna Mazzucato.

Of een 'technologie' ingang vindt, wordt dus in zeer grote mate bepaald door de sociale context waarin de ontdekkingen of uitvindingen plaatsvinden. Vaak krijgen technologieën niet eens de mogelijkheid om een min of meer gekristalliseerde materiële vorm aan te nemen, laat staan noemenswaardige effecten te sorteren, omdat de sociale context daar geen ruimte voor laat. Het verhaal van de ontwikkeling van de fiets is daar een mooie illustratie van. Sommige vormvarianten maakten geen kans, alleen maar omdat dames van betere komaf ze onmogelijk konden gebruiken zonder daarbij de regels van fatsoen te overtreden.

Wanneer technologie toch ingang vindt, omdat voldoende consumenten bereid zijn er mee aan de slag te gaan, begint niet alleen een periode waarin duidelijk wordt welke toepassingsmogelijkheden in die technologie vervat zitten. De sociale context die de creatie en adoptie van een technologie mogelijk maakt, wordt door de adoptie en het gebruik van die technologie beïnvloed.

De geschiedenissen van mensen en hun samenlevingsvormen zijn onlosmakelijk verbonden met de geschiedenissen van technologie. Ze zijn aan elkaar geklonken door complexe relaties van wederzijdse beïnvloeding.

Nochtans is dit niet wat ons in de dominante verhalen over technologie wordt voorgehouden. In dat hegemonisch discours is van die wederkerigheid doorgaans niets te merken en overheerst een deterministische voorstelling, waarin technologie een weerloze sociale werkelijkheid determineert. Alsof technologie buiten die werkelijkheid bestaat en vanuit een vacuüm naar hartenlust de verdere ontwikkeling ervan bepaalt. Dat fictieve vacuüm ontkent de sociale realiteiten die de mogelijkheden en contexten bieden die vereist zijn voor de ontwikkeling van technologieën.

Dat determinisme mag dan wel geen werkelijkheidsgehalte hebben, het leeft heel sterk in de laatste dimensie van technologie die we dienen te analyseren. Die dimensie gaat over de discursieve praktijken die 'technologie' omringen. Technologie is immers meer dan alleen materiële objecten die bedoelde en onbedoelde gebruiksmogelijkheden vervatten: de verhalen waarin ze wordt opgevoerd, waarin ze wordt omschreven en waarmee ze wordt gelegitimeerd, maken er ook onlosmakelijk deel van uit. Die verhalen zijn allerminst eenduidig en hebben vooral tot doel om de uiteenlopende belangen van de betrokken actoren te dienen door te onthullen wat wenselijk geacht wordt en te maskeren wat schadelijk zou kunnen zijn. Dat de macht van de actoren om het discours te bepalen ongelijk verdeeld is, hoeft nauwelijks verder betoog. Wie dat toch zoekt, verwijs ik graag naar sociologen als Bourdieu.

## 4. Verhalenvertellers

### 4.1 De verleidelijke tweedeling die er geen is

Ons verlangen om verhalen te vertellen blijkt steeds opnieuw groter dan het besef dat bescheidenheid siert. Hybris haalt het steeds van bedachtzaamheid. Daarom worden we ook vandaag overspoeld door verhalen, verhalen over een wereld waarin 'technologie' ons bijna permanent met alles en iedereen verbindt. Zo wordt gezegd.

Uiteraard evolueren deze verhalen, maar wie nauwkeuriger toekijkt, ziet de bekende patronen. Zo blijken de meeste verhalen ons nauwelijks echt iets bij te brengen over de realiteiten die ze beweren te beschrijven en geven ze eerder inzage in de psychologische setting van de verteller. Daarnaast gaan ze gebukt onder te veel simplificatie. De keuze tussen zinvolle dissectie van complexiteit of een voorstelling van een duidelijke protagonist die al wie daar niet toe behoort, veroordeelt als 'de Ander', is snel gemaakt.

Dat levert immers duidelijke demarcaties op die bij voorkeur voorzien worden van labels die tot de verbeelding spreken. Wat te denken van "Evangelisten" versus "Apocalyptici" (met dank aan de dichter Enzensberger)? Evangelisten verwachten de Verlossing, Apocalyptici een vreselijk einde door Vuur en Zwaard.

Op de Evangelisten komen we zo meteen uitgebreid terug, al was het maar omdat zij op dit moment het discours over technologie domineren en daardoor de grootste kans bestaat dat ze schade toebrengen aan democratische samenlevingen. Zeker omdat ze op dit moment ruimschoots in de meerderheid zijn. Want we willen geloven. Geloven dat we gered moeten worden.

Eerst maken we kennis met de Apocalyptici. Zij grijpen graag de volgens hen rijke geschiedenis van rampspoed – die de mens telkens weer over zichzelf afroept door die vermaledijde technologie – aan om een vreselijke toekomst te voorspellen. De onmiskenbare veranderingen die zich steeds sneller lijken te ontfouten worden door Apocalyptici al te gemakkelijk gereduceerd tot een omen van de dystopie die ons op wacht.

Het zou dwaas zijn te willen ontkennen dat de combinatie van mensen en technologie niet altijd tot wenselijke resultaten heeft geleid. Bovendien is het heus geen slecht idee om wat behoedzamer om te springen met technologieën waarvan we ons nog maar moeilijk kunnen voorstellen wat ermee te doen mocht het fout lopen. Dit neemt niet weg dat de Apocalyptici pur sang toch vooral de lage dunk die ze hebben van hun medemens en zichzelf verraden. Bovendien laat hun discours vermoeden dat ook zij er een vrij deterministisch beeld op na houden, waarin voor de bredere maatschappelijke context van die dekselse technologische ontwikkeling weinig ruimte is.

Wat hen niet kan aangewreven worden, is cynisme. Dat is het kenmerk van de Farizeeërs. Op het eerste gezicht lijken zij Apocalyptici, maar ze zijn het allerminst. Nu het heel even *bon ton* is – er valt politiek en economisch kapitaal te rapen – haasten ex-Evangelisten zich om een graantje mee te pikken in de markt van boeken bedoeld om *Big Tech* aan de schandpaal te nagelen, zoals *Zucked* van Roger McNamee. Ze publiceren volslagen leegheid die helaas gemakkelijk de weg vindt naar de Apocalyptici. Verzadigd door *confirmation bias* ontgaat het hen dat de zogenaamde kritiek netjes binnen de lijntjes kleurt van de sociale context die de technologiesector een vrijgeleide biedt.

## 4.2 De hegemonie van het technologisch determinisme

Dat legitimeert de vraag of Apocalyptici niet meer gelijkenis vertonen met de Evangelisten dan beide antagonisten durven te bevroeden? Zijn ze ook niet gewoon een variant van technologisch deterministen, die voetstoots aannemen dat de sociale werkelijkheid niets anders vermag dan (gereïficeerde) technologie te ondergaan?

Hoewel, zoals gezegd, sinds kort iets meer aandacht opgeëist wordt door uiterst milde dissonante stemmen – naast de paar denkers die het predicaat 'kritisch' echt verdienen (ik noemde er al enkelen) – zijn het toch nog altijd de Evangelisten die het technologisch discours overstemmen.

Ook zij komen in een aantal smaakjes. De meest succesrijke variant blijken de zogenaamde Solutionisten. Niet gehinderd door de veelvuldige indicaties dat het tegendeel het geval is, verkondigen zij aan al die ernaar wil luisteren dat er geen reden tot bezorgdheid is: technologie zal ons redden. Wat de aard van het probleem ook is, technologie lost het probleem wel op. Het beste wat mensen kunnen doen, is niet in de weg lopen en vooral niet zeuren over de manieren waarop technologie te werk gaat.

Wie zich niet kan vinden in zoveel passiviteit, kan terecht bij de deterministen die we Transhumanisten noemen. Zij zien een toekomst waarin mens en machine één geworden zijn. De nieuwe mens bestaat uit koolstof en siliconen. Of alleen nog maar als een bewustzijn dat leeft in de machine. Hoewel ze zich heus wel inspannen, ziet het er niet naar uit dat de Transhumanisten – met de megalomane maar mediagenieke miljardair Elon Musk op kop – vandaag al tot meer dan loze aankondigingen in staat zijn. Op korte termijn zullen ze heus niet veel effecten sorteren op onze samenlevingsverbanden. Daarom spitsen we onze aandacht beter toe op de Solutionisten. Van hen hebben fragiele democratieën meer te vrezen.

Niet alleen impliceert hun determinisme een gevaarlijk niveau van passiviteit, de kern van hun geloof is de rotsvaste overtuiging dat de aard van welk probleem dan ook irrelevant is en dus geen verdere analyses behoeft. De oplossing is immers bekend: de Verlossing wordt gebracht, door nog meer technologie.



Nu wil het geval dat, in weerwil van het Solutionistisch geloof, veel meer problemen helemaal niet gebaat zijn bij technologische oplossingen: de meeste problemen zijn niet eenvoudig te verhelpen door er een app voor te ontwikkelen. Dat Jason Bay, die het programma *coronavirus-app-tracing* in Singapore leidde, niet lang moest nadenken toen hem gevraagd werd of hij deze technologische aanpak verkiest boven *tracing* door mensen en zijn voorkeur voor de laatste methode uitsprak, moet de Solutionisten pijn gedaan hebben.

**In weerwil van het solutionistisch geloof zijn veel problemen helemaal niet gebaat bij technologische oplossingen.**

Solutionisme leidt tot een myopische visie op de werkelijkheid, waarin de aandacht die noodzakelijk dient uit te gaan naar andere instituties en onderdelen van samenlevingsverbanden, verslapt. Die visie past wonderbaarlijk goed binnen de bredere visie op de rol die de andere instituties – en dan met name de instellingen die we 'de overheid' noemen – dienen te vervullen. Solutionisme komt als groepen voor sociale groepen die menen dat de overheid een noodzakelijk kwaad is dat het best zoveel mogelijk buitenspel gezet kan worden. Want als de belofte van Solutionisme waar is en elk probleem een technologische oplossing kent, waarom dan nog de overheid de middelen geven om andere oplossingen te bedenken?

### 4.3 Technologie als sociaal construct

In een extremere vorm klinkt die vraag zo: "Waarom is er überhaupt nog nood aan een overheid?" Wat is die in het wereldbeeld van die sociale groepen immers meer dan een geldverslindende machine die tot nauwelijks iets in staat is? Sommige technologisch deterministen – laten we ze vol mededogen 'de minder goed geïnformeerden' noemen – opperen daarom dat het beter zou zijn het beleid in handen te geven van de iconen uit de technologiesector. Want hebben die niet ruimschoots bewezen efficiënt te kunnen besturen? Werden ze niet allemaal ontzettend rijk en bouwden ze niet elk een nieuwe versie van het Imperium?

Dat deze gedachte niet alleen de absolute fanboys van Silicon Valley besmet, werd onlangs nog bewezen toen de spreekbuis van de Belgische ondernemers voorstelde om – tijdelijk, weliswaar – "mensen van buiten de politiek" het land te laten leiden.

Reden genoeg om deze gedachte van dichtbij te bekijken en het Solutionisme waarop hij steunt te ontmaskeren als een sterk ideologisch gemotiveerd discours. Dan kunnen we meteen ook het symbolisch geweld dat besloten ligt in deze en andere verhalen van technologisch deterministen van ons afschudden.

Daar kan een andere manier van denken bij helpen. Die manier van denken werd mooi uiteengezet door twee sociologen, Berger en Luckmann, die betoogden dat veel van wat wij aannemen als "een realiteit" feitelijk sociale constructies zijn, het resultaat

van sociale processen waarin diverse maatschappelijke facties – met ongelijk verdeelde macht – strijd leveren om de controle van de betekenis die we geven aan geconstrueerde “realiteiten”.

Uiteraard werd het sociaal-constructivisme voorwerp van een discussie die nog steeds niet is beslecht. Dit weerhield techniekfilosofen zoals Andrew Feenberg er niet van om een manier van denken over technologie te ontwikkelen die doet wat wij hier nodig hebben: ontsnappen aan het determinisme.

Dat kunnen we door in te zien dat technologie onlosmakelijk deel uitmaakt van de sociale werkelijkheid en dus niet zweeft in een vacuüm zonder andere eigenschappen dan de aanwezigheid van ongekeerde genialiteit. Integendeel: wat ‘technologie’ wordt genoemd, is een kind van de plaats en de tijd waarin ze wordt gecreëerd en gebruikt. Binnen welbepaalde sociale, politiek-economische omstandigheden met een geschiedenis.

Het verhaal van de iPhone is hier een mooie illustratie van, als we tenminste afstand nemen van de mythologie die Apple heeft gesponnen. De iPhone is zonder twijfel een belangwekkend toestel, maar een uitvinding is het allerminst. Meer dan wat ook was (de eerste versie van) de iPhone een zorgvuldig opgebouwde constructie, waarin technologie als artefact slechts een deel van het verhaal uitmaakt. Dat artefact was bovendien vooral een samenraapsel van dingetjes die door anderen (waaronder die vermaledijde overheden en hun militaire instituties) waren bedacht. De iPhone was in de eerste plaats een sterk verhaal over hoe het leven met de iPhone niet meer zou zijn als ervoor. Want dat kon Steve Jobs als de beste: verhalen vertellen die je doen duizelen. Jobs had handig gebruik gemaakt van de socio-economische context, waarin aan zijn economisch en sociaal kapitaal geen einde scheen te komen. Die machtspositie leverde een fraai ontworpen middelmatig toestel op, dat opviel door de affordances die voorop werden gesteld. Toegegeven: het klonk indrukwekkend.

Daarnaast was de iPhone ook een verhaal over vermeende behoeften die Jobs bevroedde bij de *early adopters*. Meer dan een gsm waarmee je het internet op kon, hadden die nood aan een kleinood dat status communiceerde. De status die Apple kon leveren.

Sociale realiteiten zijn geen gefixeerd gegeven, ze verkeren in een permanente staat van verandering, ze zijn op elk moment als tekens die verwijzen naar de hypercomplexiteit die kenmerkend is voor steeds veranderende sociale processen die plaatsvinden in structuren die steeds minder solide zijn. Deze vloeibaarheid, om een concept van de socioloog Zygmunt Bauman te gebruiken, volgt voor een deel uit de effecten die we met onze technologieën teweegbrengen.

Nemen we opnieuw de iPhone als voorbeeld. Met enige overdrijving kunnen we stellen dat het de iPhone toekomt de geschiedenis in te gaan als de bevrijder van het internet. Waar andere toestellen faalden, lukte het de iPhone om van alle ruimtes die we innemen onze huiskamer te maken. Daarmee heeft de iPhone de weg naar de massale

adoptie van de zogenaamde sociale media volledig opengegooid. Daarmee werd ook het startschot gegeven voor de snelle veranderingen in de manieren waarop mensen met elkaar (en zichzelf) omgaan. Ook die omgang is vloeibaarder dan ooit. Sneller, ook. Meer afgestemd op inwisselbaarheid. Niet meer gericht op een finaliteit, maar in een permanente staat van beginnen, om opnieuw Bauman te parafraseren.

Samenlevingen scheppen dus op elk moment de voorwaarden voor de creatie en het gebruik van technologie en ondergaan op elk moment de gevolgen die dat gebruik met zich meebrengt. Samenlevingen en hun technologieën zijn de hele tijd betrokken in een intieme dans, waarbij elke pas van de ene de mogelijke passen van de ander bepaalt. Met determinisme – technologisch of sociaal – is het niet mogelijk deze relatie te beschrijven.

## 5. Depolitisering en data

Helaas blijft ons denken doordrenkt door technologisch determinisme. Dit heeft niet alleen tot gevolg dat onze kennis van de betekenissen van technologie zeer beperkt en onvolledig blijft, maar ook dat we daardoor minder adequaat kunnen reageren tegen kwalijke neigingen waartoe de dominantie van het determinisme leidt. Een van de meest perfide neigingen is de depolitisering die steeds zichtbaarder woekert en knaagt aan de fundamenteën waarop dat deel van de geschiedenis waar wij nu deel van uitmaken, steunt.

Voor de versie die we 'Solutionisme' hebben genoemd, maakt de samenleving kwetsbaar voor deze tendens. Want stel dat het juist zou zijn dat we dankzij technologie in staat zijn om wat voor probleem dan ook uit de weg te ruimen, dan hoeven we er immers alleen maar over te waken dat die technologie ontwikkeld kan worden, liefst ongehinderd door verzuchtingen over affordances die achteraf minder wenselijk blijken; liefst ook zonder overheden die menen dat ze een en ander – ik noem maar wat: de moderne slavernij bij de ontginning van essentiële grondstoffen of de toenemende vervuiling waarmee technologie ons opzadelt – via striktere regulering moeten temperen. Volstaat het in het paradijs van de Solutionisten niet dat we kunnen vertrouwen op de nieuwe hogepriesters, die weten hoe ze de verlossende technologie moeten ontwikkelen?

En stel dat het juist is dat dit opgaat voor elk probleem, waarom zouden we dan nog tijd en energie verliezen aan de politieke processen die vandaag deel uitmaken van onze oplossingsstrategieën? Waarom oeverloos debatteren over de inrichting van de stad, als technologie die stad 'slim' kan maken? Waarom zouden politieke actoren zich nog uitputten, als ze kunnen volstaan om de publieke middelen uit de lokale gemeenschappen te halen en over te hevelen naar de bankrekeningen van commerciële spelers – met een financiële zetel in landen waar een ondernemersvriendelijk fiscaal klimaat heerst – die in ruil hun producten inzetten om nog meer bronnen van mogelijke winst aan te boren?

Met andere woorden: waarom geen einde maken aan de zoektocht naar manieren waarop mensen kunnen samenleven? Die zoektocht is nu toch al een paar duizend jaar bezig, heeft alleen al in de eerste helft van vorige eeuw slachtpartijen zonder weerga veroorzaakt en lijkt op dit moment ook al niet de juiste kant op te gaan. Waarom niet de hele zwik overboord kieperen en in de plaats daarvan de vermeende zuivere rationaliteit van technologie omarmen?

Deze depolitisering is volop bezig en werd mogelijk gemaakt door de ontwikkelingen binnen een specifiek domein van technologie dat we ooit aanduiden als 'ICT' maar vandaag gewoon 'digitaal' noemen. Meer dan andere (en wellicht belangrijkere) domeinen – medische beeldvorming en genterapie, bijvoorbeeld – is het de 'digitale transformatie' die ons in de ban houdt. Om dit fenomeen te begrijpen, helpt het om er de recente geschiedenis van 'digitale technologie' op na te slaan.

Een beknopte versie van zo'n geschiedenis vinden we bijvoorbeeld bij Shoshana Zuboff. In *The Age of Surveillance Capitalism* schetst ze niet alleen een geschiedenis van digitale technologie, maar ook van de politiek-economische omstandigheden die deze ontwikkelingen mogelijk maakten. Ze hoedt zich dus voor technologisch determinisme in haar versie van de geschiedenis, omdat ze deze versie nodig heeft om haar punt te maken. Dat punt gaat immers niet over digitale technologie, maar wel over de effecten ervan op de wijze waarop kapitalisme de samenlevingen organiseert.

Het kapitalisme zoals we dat menen te kennen, wordt volgens Zuboff bedreigd door een nieuwe vorm, die gebaseerd is op een nieuwe, onuitputtelijke grondstof die digitale technologie oplevert – data – en zich afspeelt in een nieuwe markt die alle kenmerken vertoont van een quasimonopolie.

In het Westen zijn bedrijven als Google, Amazon, Apple en Facebook huishoudnamen, en van hun Chinese tegenhangers kennen we wellicht Alibaba en Huawei, of misschien ook Tencent. Samen met nog een aantal spelers die liever in de schaduw opereren omdat ze hofleverancier zijn van inlichtingendiensten, zijn deze bedrijven – genoegzaam Big Tech genoemd – er razendsnel in geslaagd zich onmisbaar te maken. Nooit eerder is het technologiespelers gelukt om met zo weinig concurrentie in zoveel onderdelen van de samenleving te infiltreren.

Dat levert weliswaar aardig wat handige en (ogenschijnlijk) gratis 'tools' op die het leven van de consument gebruiksvriendelijker maken, maar de prijs die de samenleving betaalt, zou ons moeten verontrusten. Wat als Morozov gelijk heeft en 'smart' niet staat voor 'slim', maar voor '*Surveillance Marketed As Revolutionary Technology*'? En laat daar nu net steeds meer bewijs van geleverd worden.

## 5.1 Data: *computer says no*

Een van de producten van Big Tech – en een van de bijna alweer verdwenen hypes – is *Big Data*. Een eenduidige betekenis ontbreekt, maar een beetje te kort door de bocht kan Big Data geïnterpreteerd worden als elke toepassing van technieken van datareductie die losgelaten worden op (steeds meer) datasets die uit (steeds meer) diverse bronnen gehaald worden en die gebruikt worden om mensen en dingen te classificeren en om lerende machines te instrueren.

Big Data zijn niet alleen *big business*, ze zouden ook een bron van grote bekommernis moeten zijn. Want ook hier zijn de risico's niet uit de lucht. Die risico's hebben niet zozeer te maken met de gigantische reken-capaciteit die de basis vormt van Big Data, maar met de uitkomsten ervan, met de manieren waarop over de mogelijkheden van data wordt gedacht, met de argeloosheid waarmee we steeds meer beslissingen overlaten aan de uitkomst van de analyse van data en met depolitisering door data.

**Big Data zijn niet alleen  
big business, ze zouden  
ook een bron van grote  
bekommernis moeten zijn.**

Classificatie kan tot doel hebben om de kansen te bepalen dat mensen met het gewenste profiel het gewenste gedrag zullen stellen ("koop nu!"). Hoewel ook bij die praktijken ethische vragen kunnen gesteld worden, moeten we vooral de praktijken vrezen waarin classificatie tot gevolg heeft dat categorieën van mensen uitgesloten worden.

In dergelijke gevallen worden de handelingsmogelijkheden van mensen immers bepaald door onzichtbaar geworden processen, door algoritmes die al te gretig een eigen leven wordt toegeschreven. Die algoritmes, niet het actuele handelen, bepalen wie mag meespelen en wie aan de kant moet blijven. Niet de waarneembare kenmerken van mensen van vlees en bloed, maar de categorie waarin een algoritme deze mensen heeft ondergebracht – weliswaar na vernuftige kansberekening – beslist over de handelingsmogelijkheden. Niet de reële financiële draagkracht van een individu beslist over diens verzekeraarheid, maar de categorie waartoe het algoritme dat individu beoordeelt of veroordeelt. Die categorisering is niet alleen te vaak op onnauwkeurige datasets gebaseerd, maar maakt ook graag gebruik van zogenaamde 'proximiteit', de afstand die het algoritme meent te ontwaren tussen een tot cijfers gereduceerde sterfelijke mens en de gewenste cijfers.

Predictieve en preëmptieve algoritmes worden al volop toegepast, door zogenaamde slimme systemen, door machines die kunnen leren. Hoe goed ze dat ondertussen al kunnen, leren we uit de fantastische verhalen waarin 'artificiële intelligentie' de grootmeesters in een of ander zeer moeilijk spel naar huis spelen. Dat deze showcases heel uitzonderlijke toepassingen zijn waarbij het trainingsproces zeer nauwgezet werd uitgevoerd door mensen die beschikken over data van de hoogste kwaliteit, wordt er meestal niet bij verteld.

Wat er gebeurt wanneer deze zorgvuldigheid niet gehanteerd wordt en we ons tevredenstellen met datasets die in gewone omstandigheden door gewone mensen met gewone menselijke voor- en afkeuren worden aangemaakt, weten de leden van gemeenschappen van vooral armere gekleurde werkloze mensen maar al te goed. Die weten wat de gevolgen zijn van datasets waarin het racisme, het seksisme, de morele afkeer van armen en kanslozen die onze samenlevingen kenmerken, gecodeerd zijn en gebruikt worden om mensen in te delen. Zij weten hoe het voelt om onterecht in een databank terecht te komen nadat de politie computerprogramma's aankocht die Big Data gebruiken om te bepalen welke specifieke buurt moet geïdentificeerd worden en er slimme camera's inzet die met een 'zekere probabiliteit' verdachten detecteren, waarop ordehandhavers tot actie kunnen overgaan. De waarschijnlijke booswicht kan preventief uitgeschakeld worden en de gegevens van de interventie en de nog steeds waarschijnlijke heibelmaker kunnen toegevoegd worden aan de dataset. Zo, dat zal ze leren, de machines!

Elke statisticus zal beamen dat waardeloze datasets leiden tot waardeloze conclusies, maar dat weerhoudt de verkopers van 'slimme technologieën' uiteraard niet om hun 'oplossingen' aan te prijzen. Als haaien die bloed geroken hebben, zetten zij hun tanden in hun favoriete klant: de (lokale) instituties die murw geslagen zijn door aanhoudende definanciering en besparingen. Wie radeloos is, lijkt weerloos overgeleverd aan de verkopers van Verlossing. Negeren de noodlijdende instituties daarom de doeltreffende oplossingen, en hopen ze dat technologie hen zal redden? Geven beleidsmakers daarom de steeds schaarsere middelen liever aan een private onderneming, in plaats van er beleid mee te voeren? Investeren onderwijsinstellingen liever in digitale technologie dan in strategieën waarmee de meest kansarmen onder hun leerlingen en studenten kunnen geholpen worden? Omwille van het vurige verlangen naar verlossing, die digitaal blijkt te zijn?

## 6. Tot slot

Keren we tot slot terug naar de goedbedoelde vraag, of beter, naar de versie die ik me herinner. Is het dan totaal uitgesloten dat technologie een bijdrage levert in de strijd tegen armoede, kansarmoede, uitsluiting? Die vraag verdient een antwoord, en dat wil ik zoeken door mijn verhaal over te doen, in omgekeerde volgorde weliswaar.

Een eerste voorwaarde die moet vervuld zijn, is de verbanning van het Solutionisme en de erkenning dat armoede en uitsluiting bij uitstek politieke gronden hebben. Wie gelooft dat het hier om problemen gaat die met technologie op te lossen zijn, dwaalt.

Met andere woorden, we hebben een nieuw verhaal nodig. Een verhaal waarin duidelijk gemaakt wordt waarover armoede en uitsluiting gaan, hoe complex deze fenomenen wel zijn en welke maatschappelijke voorwaarden vervuld dienen te zijn, wil de inzet

van technologie een bijdrage leveren aan de broodnodige verbetering van de omstandigheden waarin armen en uitgeslotenen hun levens leven.

Dat verhaal moet de maatschappelijke context blootleggen waarin de ontwikkeling van technologie en de toenemende kloof tussen rijk en arm tezelfdertijd kunnen plaatsvinden. Met andere woorden, een en ander moet in politieke termen geformuleerd worden.

Wat ook vereist is, is de moed om te verklaren waarom affordances weggelegd zijn voor de ene groep, maar niet voor de andere: waarom een telefoontoestel en een snelle computer voor traders elke minuut weer meer geld maken en dat niet doen voor wie niets heeft; waarom dezelfde artefacten bijdragen tot meer voor de ene en tot minder voor de andere.

Nog het minst belangrijk zijn de artefacten zelf. De technologie die we zouden kunnen inzetten om te vechten tegen schrijnende armoede hebben we al jaren geleden vormgegeven. Voor die digitaal werd, hadden we de administratieve technologie die de grootste mazen in het sociale vangnet moest dichten, al gebouwd. Dankzij de digitalisering konden we in principe veel meer, veel sneller, veel beter. En toch gebeurde er bitter weinig. Met de technologie waarover we vandaag beschikken, zou het in theorie ondenkbaar moeten zijn dat mensen steun mislopen omdat ze niet over de informatiedrempels raken. We hebben databases gevuld met gegevens over armen, maar schijnen die niet te kunnen gebruiken om die drempels voor hen weg te werken. We gebruiken ze wel vrij efficiënt om wie onrechtmatig een beroep doet op hulp, bij de lurven te nemen. Want sociale fraude, daar lachen we niet mee. Met armen wel, achter hun rug.

**We hebben databases gevuld met gegevens over armen, maar schijnen die niet te kunnen gebruiken om die drempels voor hen weg te werken.**

Technologie redt niemand. Technologie kan dat niet. Mensen redden mensen. Mensen kunnen dat wél. Als ze tenminste de politieke wil hebben om dat te doen. Soms kan technologie mensen helpen om mensen te helpen. Vaak niet. Die keuze is aan mensen. Technologie kan er niet voor kiezen de impliciete morele afkeer van armen overboord te gooien. Mensen kunnen dat wel. Zodra die keuze gemaakt is, kan technologie ons bijstaan.

## 6.1 Nawoord: over COVID-19, technologie en uitsluiting

Ik schrijf dit nawoord nadat we – digitaal, uiteraard – hebben vergaderd.

'We', dat zijn de vele professoren, docenten, ... die alles uit de kast halen om het hoger onderwijs draaiend te houden terwijl COVID-19 de wereld nu al maanden stillegt.

'We', dat zijn de mensen die daarbij niet voorbij de pijnlijke evidentie kunnen dat we ondanks de technologie waarover onze instellingen beschikken, ook nu niet konden vermijden dat de kansarmen onder onze studenten de grootste schade hebben opgelopen.

'We', dat zijn de mensen die zo graag wilden geloven dat technologie iedereen wel zou redden, maar dat niet durfden, omdat we weten dat het niet waar is dat technologie elke student in staat stelt van thuis uit de lessen te volgen. Gewoon even plaatsnemen achter de snelle MacBook Pro met een nog snellere wifiverbinding is een luxe waarover alleen een goeode minderheid beschikt. De rest ziet af.

'We', dat zijn ook de mensen die zeer opgetogen waren met de fraaie gestes van de technologiespelers, ook al wisten we dat voor hen deze *perfect storm* een *perfect window of opportunity* zou worden, een uitgelezen kans om zich nog meer dan ervoor op te dringen als redders van het onderwijs en met nog groter gemak met een groter deel van de schaarse middelen aan de haal te gaan.

En op zulke momenten zou ik me zo graag door de technologiespelers en hun slippendragers in de diverse bestuursorganen laten uitleggen hoe hun 'oplossingen' mijn studenten een plek geven om te studeren, hoe ze ook mijn meest kwetsbare studenten kunnen bereiken zodat we ze aan boord kunnen houden?

Helaas, ze geven niet thuis, de Verlossers uit Technologieland. Want ze hebben geen zinvolle uitleg. Gelukkig konden we nog rekenen op onze excellenties die orakelden over een *tracing app* die er nu echt wel snel aankomt, dankzij die private onderneming. Toch iemand die minder arm werd, dankzij technologie?

## Bibliografie

- Aboujaoude, E. (2011). *Virtually you: The dangerous powers of the e-personality*. W. Norton & Company.
- Alter, A. (2017). *Irresistible: The Rise of Addictive Technology and the Business of Keeping Us Hooked*. Penguin Press.
- Amoore, L. (ed.) (2015). *Algorithmic Life: Calculative Devices in the Age of Big Data*. Routledge.
- Barrat, J. (2013). *Our Final Invention: Artificial Intelligence and the End of the Human Era*. Thomas Dunne Books.
- Bastani, A. (2019). *Fully Automated Luxury Communism*. Verso Books.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Polity.
- Bauman, Z., & Lyon, D. (2012). *Liquid Surveillance: A Conversation*. Polity.
- Bauman, Z., & Leoncini, T. (2018). *Born Liquid*. Polity.
- Benjamin, R. (2019). *Race After Technology: Abolitionist Tools for the New Jim Code*. Polity.
- Berger, T., & Luckmann, P.L. (1967). *The Social Construction of Reality: Treatise in the Sociology of Knowledge*. Anchor.
- Berlin, L. (2017). *Troublemakers: Silicon Valley's Coming of Age*. Simon and Schuster.
- Block, F.L. (2011). *State of Innovation*. Routledge.



- Bostrom, N. (2014). *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*. Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (1992). *The Logic of Practice*. Polity Press.
- Bourdieu, P. (1993). *Language and Symbolic Power*. Harvard University Press.
- Bridle, J. (2018). *New Dark Age: Technology and the End of the Future*. Verso.
- Broussard, M. (2019). *Artificial Unintelligence: How Computers Misunderstand the World*. MIT Press.
- Caudron, B. (2013). *Niet Leuk? Mijmeringen over mensen, media en macht*. Pelckmans.
- Cook, K. (2019). *The Psychology of Silicon Valley: Ethical Threats and Emotional Unintelligence in the Tech Industry*. Springer.
- Davis, J.L. (2015). 'Theorizing Affordances'. *Cyborgology*, 16/02/2015.
- Eco, U. (1976). *A Theory of Semiotics*. Indiana University Press.
- Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press.
- Farivar, C. (2018). *Habeas Data: Privacy vs. the Rise of Surveillance Tech*. Melville House.
- Feenberg, A. (2012). *Questioning Technology*. Routledge.
- Feenberg, A., & Norm, F. (eds.) (2011). *(Re)Inventing the Internet*. Sense Publishers.
- Fisher, A. (2018). *Valley Of Genius. The Uncensored History Of Silicon Valley (As Told By The Hackers, Founders & Freaks Who Made It Boom)*. Twelve.
- Greenfield, A. (2017). *Radical Technologies: The Design of Everyday Life*. Verso.
- Isaac, M. (2019). *Super Pumped. The Battle For Uber*. W. W. Norton & Company.
- Keen, A. (2015). *The Internet Is Not the Answer*. New York: Grove Atlantic.
- Keenan, T.P. (2014). *Technocreep: The Surrender of Privacy and the Capitalization of Intimacy*. Greystone Books.
- Kerr, I., & Earle, J. (2013). 'Prediction, Preemption, Presumption. How Big Data Threatens Big Picture Privacy'. *Stanford Law Review*, 66, 65-72.
- Larose, D.T., & Larose, C.D. (2015). *Data Mining and Predictive Analytics*. John Wiley & Sons.
- Lohr, S. (2015). *Data-Is: The Revolution Transforming Decision Making, Consumer Behavior, and Almost Everything Else*. HarperBusiness.
- Lyon, D. (2018). *The Culture of Surveillance: Watching as a Way of Life*. John Wiley.
- Lyon, D. (2005). *Surveillance as Social Sorting*. Routledge.
- Marx, L., & Smith, M.R. (1994). *Does Technology Drive History? The Dilemma of Technological Determinism*. MIT Press.
- Mazzucato, M. (2018). *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*. PublicAffairs.
- Mazzucato, M. (2015). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. PublicAffairs.
- McNamee, R. (2019). *Zucked. Waking up to the Facebook catastrophe*. Penguin Press.
- Morozov, E. (2013). *To save everything, click here: The folly of technological solutionism*. PublicAffairs.
- Morozov, E. (2019). 'Capitalism's New Clothes'. *The Baffler*, 04/02/2020.
- Noble, S.U. (2018). *Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism*. NYU Press.
- Olsen, J.K.B., Pedersen, S.A., & Hendricks, V.F. (2009). *A Companion to the Philosophy of Technology*. Wiley-Blackwell.
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. Crown.
- Pinch, T.J., & Bijker, W.E. (1984). 'The Social Construction of Facts and Artefacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology might Benefit Each Other'. *Social Studies of Science*, 14, (3), 399-441.
- Ravenelle, A.J. (2019). *Hustle and Gig: Struggling and Surviving in the Sharing Economy*. University of California Press.

- Sacasas, M. (2018). 'Are We Really Disenchanted?'. *The Frailest Thing*, 15/05/2018.
- Saladdin, A. (2019). *Totalitarian Space and the Destruction of Aura*. SUNY Press.
- Scharff, R.C., & Dusek, V. (2006). *Philosophy of Technology: An Introduction* (1st Edition). John Wiley & Sons.
- Scharff, R.C., & Dusek, Va. (eds.) (2014). *Philosophy of Technology: The Technological Condition: An Anthology* (2nd Edition). Wiley Blackwell.
- Schneier, B. (2016). *Data and Goliath: The Hidden Battles to Collect Your Data and Control Your World*. W. W. Norton & Company.
- Tanner, A. (2014). *What Stays in Vegas: The World of Personal Data-Lifeblood of Big Business-And the End of Privacy as We Know It*. PublicAffairs.
- Toyama, K. (2015). *Geek Heresy: Rescuing Social Change from the Cult of Technology*. PublicAffairs.
- Tufekci, Z. (2020). 'It Wasn't Just Trump Who Got It Wrong'. *The Atlantic*, 24/03/2020.
- Tufekci, Z. (2017). *Twitter and Tear Gas*. Yale University Press.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. PublicAffairs.
- Zuboff, S. (2015). 'Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization'. *Journal of Information Technology*, 30(1).

**DEEL 4**

**ARMOEDE  
EN SOCIALE  
UITSLUITING  
ONTCIJFERD**



# Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd

Jill Coene

## 1. Armoede en sociale uitsluiting in België en de Europese Unie

In het kader van de Europa 2020-strategie voor “slimme, duurzame en inclusieve groei” (Europese Commissie, 2010) moesten de Europese lidstaten tegen 2020 vijf ambitieuze doelstellingen realiseren op het vlak van werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale samenhang en klimaat/energie. De doelstelling voor sociale samenhang was om tegen 2020 het aantal personen dat wordt getroffen door armoede of sociale uitsluiting te doen dalen met minstens 20 miljoen ten opzichte van het referentiejaar 2008. Iedere EU-lidstaat moest eigen doelstellingen formuleren die bijdragen tot de realisatie van deze ambitie. Het ‘risico op armoede of sociale uitsluiting’ wordt gemeten aan de hand van drie indicatoren: het ‘relatieve armoederisico’, ‘ernstige materiële deprivatie’ en een ‘zeer lage werkintensiteit’. In deze sectie bekijken we enkele kerncijfers voor België, Vlaanderen en de Europese Unie. Het betreft de situatie in 2019, dus voor de coronacrisis toesloeg. Toekomstige cijfers zullen de impact van die crisis kunnen verduidelijken.

Sinds 2003 wordt de EU-SILC-enquête (European Union Statistics on Income and Living Conditions) als belangrijkste bron gehanteerd voor de monitoring van armoede en sociale uitsluiting. De EU-SILC is een longitudinaal onderzoek waarbij de verschillende Europese lidstaten jaarlijks data verzamelen inzake inkomens en levensomstandigheden. In ons land staat Statbel, de Algemene Directie Statistiek (FOD Economie) in voor de uitvoering van de EU-SILC; in Europa wordt dit gecoördineerd door Eurostat. De enquête wordt afgenomen bij een steekproef van de bevolking (in België gaat het om ongeveer 6.000 huishoudens). Men koos voor een roterend panel, waarbij huishoudens gedurende vier jaar jaarlijks ondervraagd worden en elk jaar een kwart van alle huishoudens wordt vervangen door een nieuwe steekproef. Aangezien de bevraging bij een steekproef van de bevolking plaatsvindt, moet men deze cijfers met de nodige omzichtigheid benaderen, vooral als er naar subcategorieën wordt onderverdeeld (bijvoorbeeld leeftijd). Bovendien worden enkel privéhuishoudens uit het Rijksregister bevraagd, waardoor sommige groepen niet voorkomen in de enquête. Zo worden personen die leven in collectieve instellingen (zoals kloostergemeenschappen en gevangenis) niet bevraagd. Ook personen zonder wettige verblijfsvergunning en dak- en thuislozen zijn niet opgenomen. Steekproefdata gaan steeds gepaard met een zekere foutenmarge. Gegevens geven dus vooral trends weer, die in een tijdreeks over de jaren duidelijk worden. De inkomensgegevens hebben steeds betrekking op het jaar voorafgaand aan

de enquête, terwijl de overige data (bijvoorbeeld over tewerkstelling) betrekking hebben op het enquêtejaar. Op dit ogenblik beschikken we over de resultaten van de EU-SILC 2019 (inkomens 2018).

Belangrijke methodologische opmerking: op 12 maart 2020 heeft Statbel de eerder gepubliceerde resultaten van SILC 2016, SILC 2017 en SILC 2018 herzien wegens een correctie in de berekening van de gewichten. Dat had een impact op een aantal cijfers van de betrokken jaren. De Belgische cijfers van SILC 2016, 2017 en 2018 in deze editie van het Jaarboek zijn dan ook niet helemaal vergelijkbaar met die van vorige jaargangen. Daarnaast werd de Belgische SILC-enquête van 2019 grondig hervormd om te voldoen aan Europese vereisten. Zo wordt er voortaan bijvoorbeeld gebruik gemaakt van administratieve data voor de meerderheid van de inkomensvariabelen. De vragenlijst werd aangepast en er zijn ook methodologische wijzigingen doorgevoerd. De hervorming laat toe om de resultaten nauwkeuriger te berekenen. Door deze wijzigingen zijn de resultaten vanaf SILC 2019 niet vergelijkbaar met die van eerdere jaren van de enquête, dit wordt aangegeven met de melding 'breuk in de tijdreeks'.

## 1.1 Het relatieve armoederisico

Armoede meten, dat kan met behulp van het 'relatieve armoederisico'. Deze indicator meet het aandeel van de bevolking dat leeft in een gezin met een huishoudinkomen onder een bepaalde inkomensgrens. In Europees vergelijkend onderzoek wordt deze grens vastgelegd op 60% van het 'nationaal mediaan beschikbaar equivalent huishoudinkomen'. Het mediaan inkomen is het inkomen dat, na rangschikking van alle inkomens van laag naar hoog, precies in het midden ligt. Het beschikbaar huishoudinkomen omvat alle inkomsten uit arbeid (de lonen van werknemers en de inkomsten uit zelfstandige arbeid), de privé-inkomsten uit investeringen en onroerend goed, de transfers tussen huishoudens en alle sociale transfers (socialezekerheidsuitkeringen en bijstand). Belastingen en te betalen premies worden hiervan afgetrokken. Dit nationaal mediaan beschikbaar inkomen wordt omgerekend naar een 'equivalent' inkomen, via toepassing van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal. Op die manier wordt het inkomen vergelijkbaar tussen gezinnen met een verschillende grootte en gezinssamenstelling. De gemodificeerde OESO-equivalentieschaal kent een gewicht van 1 toe aan de eerste volwassene in een gezin; iedere bijkomende volwassene krijgt een gewicht van 0,5 en ieder kind jonger dan 14 jaar krijgt een gewicht van 0,3. De volgende paragraaf zal dit verduidelijken.

Het mediaan beschikbaar huishoudinkomen in België bedroeg € 24.608 op jaarbasis in 2018 (SILC 2019). 60% hiervan is € 14.765 per jaar of afgerond € 1.230 per maand. Dit is de armoederisicogrens voor een alleenstaande. Wie als alleenstaande een inkomen heeft onder deze grens, wordt beschouwd als arm. Met toepassing van de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal is de armoederisicogrens voor een gezin dat bestaat uit twee volwassenen en twee kinderen € 2.584 per maand. Dit bedrag wordt verkregen door de grens voor alleenstaanden te vermenigvuldigen met een factor 2,1 ( $(€ 14.765 * 2.1) / 12 =$

€ 2.584 per maand). Deze factor 2,1 is de optelsom van 1 (de eerste volwassene) + 0,5 (de tweede volwassene) + 0,3 (het eerste kind) + 0,3 (het tweede kind).

Volgens deze berekeningswijze leeft 14,8% van de Belgische bevolking in een gezin met een inkomen onder de armoederisicogrens in 2019 (AG 1). Als we rekening houden met het 95%-betrouwbaarheidsinterval (omdat het over steekproefdata gaat) kunnen we met 95% zekerheid stellen dat het armoederisico in België ligt tussen 13,3% en 16,3%. Dat komt neer op ongeveer 1.670.000 Belgen. In het Vlaamse Gewest leefde 9,8% van de bevolking met een verhoogd risico op inkomensarmoede, waarbij we met 95% zekerheid kunnen stellen dat dit cijfer ligt tussen 8,6% en 11,0% (Statbel, 2020). In het Waalse Gewest ging het om 18,3% van de bevolking (95%-betrouwbaarheidsinterval tussen 14,4% en 22,2%). En in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om 31,4% (95%-betrouwbaarheidsinterval tussen 29,5% en 33,3%). Voor de eerste keer gaf Statbel ook de armoederisicocijfers voor de provincies vrij (AG 1). Men dient steeds in het achterhoofd te houden dat het gaat om puntschattingen, de werkelijke waarden bevinden zich steeds ergens tussen betrouwbaarheidsmarges (niet in tabel opgenomen).

**AG 1.** Relatief armoederisico, percentages, België, gewesten en provincies, EU-SILC 2019 (inkomens 2018).

België	14,8
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	31,4
Vlaams Gewest	9,8
Waals Gewest	18,3
Provincie Antwerpen	11,9
Provincie Limburg	9,8
Provincie Oost-Vlaanderen	9,8
Provincie Vlaams-Brabant	7,4
Provincie West-Vlaanderen	8,9
Provincie Waals-Brabant	11,2
Provincie Henegouwen	21,3
Provincie Luik	19,3
Provincie Luxemburg	14,6
Provincie Namen	15,9

Bron: Statbel o.b.v. EU-SILC 2019.

Naar leeftijd vinden we in België het hoogste armoederisico bij kinderen en jongeren jonger dan 18 jaar (AG 2). Naar huishoudtype hebben personen die leven in een eenoudergezin het grootste armoederisico, gevolgd door de gezinnen met drie of meer kinderen en de alleenstaanden. Tewerkstelling vormt een belangrijke bescherming tegen armoede, maar toch leeft 4,8% van de werkenden in België in armoede. Bij de werklozen loopt dat op tot 47,9%. Het armoederisico daalt met het opleidingsniveau.

Eigenaars hebben een lager armoederisico dan huurders. Personen geboren buiten de Europese Unie hebben een veel hoger armoederisico dan personen geboren in de EU of in België.

**AG 2.** Relatief armoederisico, percentages naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, activiteitsstatus (bevolking 16+), opleidingsniveau (bevolking 18+), woningbezit en geboorteland (bevolking 18+), België, EU-SILC 2019 (inkomens 2018).

	<b>België</b>
<b>Totaal</b>	14,8
<b>Geslacht</b>	
Man	14,6
Vrouw	15,0
<b>Leeftijd</b>	
0-17 jaar	18,9
18-24 jaar	15,9
25-49 jaar	12,7
50-64 jaar	12,6
65+	15,7
<b>Huishoudtype</b>	
Alleenstaande	20,2
Twee volwassenen (beide < 65 jaar)	7,0
Twee volwassenen (minstens 1 > 65)	15,5
Eenoudergezin	34,6
2 volwassenen, 1 kind	12,3
2 volwassenen, 2 kinderen	7,4
2 volwassenen, 3 of meer kinderen	24,1
<b>Activiteitsstatus</b>	
Werkend	4,8
Werkloos	47,9
Gepensioneerd	13,4
Ander inactief	28,9
<b>Opleidingsniveau<sup>1</sup></b>	
Laaggeschoold	25,3
Middelgeschoold	13,1
Hooggeschoold	5,8



<b>Woningbezit<sup>2</sup></b>	
Eigenaar	8,2
Huurder	32,3
<b>Geboorteland</b>	
Geboren in België	10,3
Geboren in EU27	18,5
Geboren buiten EU27	37,4

1. Opleidingsniveau: laaggeschoold: hoogstens een diploma lager secundair onderwijs; middelgeschoold: hoogstens een diploma hoger secundair onderwijs of een diploma postsecundair niet-hoger onderwijs; hooggeschoold: minstens een diploma hoger onderwijs.
2. Woningbezit: eigenaars: eigenaars met of zonder hypotheeklening, gratis bewoners; huurders: huurders op private en sociale huurmarkt.

Bron: Statbel en Eurostat o.b.v. EU-SILC 2019.

10,4% van de Belgische bevolking leeft in een gezin dat in langdurige (persistente) armoede verkeert (niet in tabel). Dat wil zeggen dat hij of zij leeft in een gezin dat zowel in 2018 (SILC 2019) als in minstens twee van de drie voorgaande jaren een inkomen onder de armoedegrens had. 12,7% van de kinderen jonger dan 18 jaar leefde in persistente armoede, bij de 65-plussers was dat 9,0%.

Zonder het socialezekerheidssysteem (inclusief pensioenen) zou 42,5% van de Belgische bevolking onder de armoedrempel leven. Ook al liggen veel minimumuitkeringen onder de armoederisicogrens (zie verder), een aanzienlijk deel van de bevolking wordt door onze sociale zekerheid wel uit de armoede gehouden.

De Europese armoederisicogrens ligt op 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen. Naargelang de hoogte van het inkomen kan een gezin dus als 'niet-arm' worden geteld, ook al heeft het een inkomen dat maar enkele euro's boven deze grens ligt. Om deze tekortkoming te ondervangen kunnen we de grens verruimen tot 70% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen. Dan zou 24,2% van de bevolking in België als 'arm' worden geclassificeerd (SILC 2019). Omgekeerd kunnen we de armoedegrens ook strenger maken: 2,8% van de bevolking moet bijvoorbeeld rondkomen met een inkomen dat maar 40% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen bedraagt.

Ook de relatieve mediane armoederisicokloof leert ons iets over de diepte van de armoede. Deze indicator geeft het verschil tussen het mediaan equivalent beschikbaar inkomen van personen onder de armoedegrens en de armoedegrens zelf, uitgedrukt als een percentage van die armoedegrens. In België bedraagt deze kloof 16,3%. Concreet betekent dit dat de helft van de mensen onder de armoedegrens een inkomen heeft van niet meer dan € 1.029 (in het geval van een alleenstaande).

## 1.2 Ernstige materiële deprivatie

Een huishouden leeft in ernstige materiële deprivatie als het volgens de referentiepersoon minstens vier van volgende negen items moet missen vanwege financiële redenen: (1) één week vakantie buitenshuis per jaar, (2) een maaltijd met vis, vlees, kip of vegetarisch alternatief om de twee dagen, (3) een wasmachine, (4) een kleuren-tv, (5) een telefoon/gsm, (6) een auto, (7) de rekeningen voor huur, hypotheek, nutsvoorzieningen of andere aankopen kunnen betalen, (8) het huis degelijk kunnen verwarmen, (9) een beperkte onverwachte financiële uitgave kunnen doen (waarvan het bedrag gelijk is aan de armoederisicodrempel in jaar  $n-2$ ). Anno 2019 leefde 4,4% in België in een gezin dat zeer ernstig materieel gedepriveerd is (zie AG 3, sectie 1.4). In het Vlaamse Gewest was dat 1,9%.

## 1.3 Zeer lage werkintensiteit

De werkintensiteit van een gezin is gebaseerd op de verhouding tussen het aantal effectief gewerkte maanden door gezinsleden op actieve leeftijd (18-59 jaar en niet studerend) tijdens het jaar voorafgaand aan het enquêtejaar en het totaal aantal maanden dat zij theoretisch gewerkt zouden kunnen hebben. Van een zeer lage werkintensiteit is sprake wanneer die verhouding kleiner is dan 0,2 (of 20%). Een gezin waar niemand werkt, heeft bijvoorbeeld een werkintensiteit van 0, een koppel waar beide partners voltijds werken, heeft een werkintensiteit van 1 (of 100%). Deze indicator wordt berekend voor de bevolking van 0 tot 59 jaar. In 2019 leefde 12,4% van de Belgen (0-59 jaar) in een gezin met een zeer lage werkintensiteit (ook 'werkarm gezin' genoemd) (zie AG 3, sectie 1.4). In Vlaanderen was dat 7,4%.

## 1.4 Armoede of sociale uitsluiting

Tabel AG 3 presenteert de evolutie van de drie bovengenoemde indicatoren: het relatieve armoederisico of *At Risk of Poverty* (AROP), de ernstige materiële deprivatie of *Severe Material Deprivation* (SMD) en de zeer lage werkintensiteit of *Low Work Intensity* (LWI). Let op: de cijfers zijn enkel vergelijkbaar tot en met SILC 2018. De cijfers van SILC 2019 mogen niet worden vergeleken met de vorige jaren (zie methodologische opmerking eerder in dit hoofdstuk). We geven deze trendbreuk visueel weer met de zwarte lijn in de tabel. Tabel AG 3 bevat ook de gecombineerde indicator 'risico op armoede of sociale uitsluiting' (*At Risk Of Poverty or social Exclusion* of AROPE): het gaat om personen die leven in een gezin met een inkomen onder de armoederisicogrens, en/of dat ernstig materieel gedepriveerd is, en/of dat een zeer lage werkintensiteit heeft. In België woonde 19,5% van de bevolking in 2019 in zo'n gezin.

**AG 3.** Relatief armoederisico (AROP), ernstige materiële deprivatie (SMD), zeer lage werkintensiteit (LWI, bevolking 0-59 jaar) en risico op armoede of sociale uitsluiting (AROPE) (in %), België en Vlaams Gewest, 2009-2019.

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>a</sup>	2017 <sup>a</sup>	2018 <sup>a</sup>	2019 <sup>b</sup>
<b>AROP</b>	België	14,6	14,6	15,3	15,3	15,1	15,5	14,9	15,5	15,9	16,4	14,8
	Vlaams G	10,1	10,4	9,8	11,0	10,8	11,1	10,3	10,5	9,8	10,4	9,8
<b>SMD</b>	België	5,2	5,9	5,7	6,3	5,1	5,9	5,8	5,5	5,2	5,0	4,4
	Vlaams G	2,1	1,6	2,9	3,4	2,7	2,5	3,1	2,8	2,0	2,1	1,9
<b>LWI</b>	België	12,3	12,7	13,8	13,9	14,0	14,6	14,9	14,9	13,9	12,6	12,4
	Vlaams G	8,0	7,7	8,6	8,8	8,9	9,7	9,7	9,8	8,9	7,3	7,4
<b>AROPE</b>	België	20,2	20,8	21,0	21,6	20,8	21,2	21,1	20,9	20,6	20,0	19,5
	Vlaams G	14,5	14,7	15,0	16,0	15,4	15,3	15,0	14,7	13,8	13,0	13,2

Bron: Statistiek Vlaanderen en Statbel o.b.v. EU-SILC 2009-2019.

a. In 2020 werden de eerder gepubliceerde resultaten van SILC 2016, 2017 en 2018 herzien wegens een correctie in de berekening van de gewichten.

b. Breuk in de tijdreeks.

Tabel AG 4 biedt een overzicht van deze EU2020-indicatoren voor België en de EU27 (na de brexit). De eerste drie kolommen presenteren de afzonderlijke indicatoren; de laatste kolom toont de gecombineerde indicator. Het gaat om gegevens van de EU-SILC 2019; het armoederisico slaat dus op inkomensjaar 2018, de overige twee indicatoren hebben betrekking op het jaar van de enquête (2019). De tabel rangschikt de lidstaten van laag naar hoog voor wat betreft de gecombineerde indicator. Voorafgaandelijk moeten we opmerken dat elke lidstaat een eigen armoedegrens heeft op basis van nationale inkomens. De levensstandaard in de lidstaten loopt uiteraard sterk uiteen. Zo bedroeg de armoederisicogrens anno 2019 in Roemenië € 2.310 op jaarbasis, tegenover € 14.765 in België en € 21.812 in Luxemburg.

België behaalt een dertiende plaats met een risico op armoede of sociale uitsluiting van 19,5%. Dit heeft te maken met het relatief grote aandeel personen (0-59 jaar) in gezinnen met een zeer lage werkintensiteit (12,4%): enkel Griekenland en Ierland presteren nog slechter. Voor het armoederisico (14,8%) staat België op de twaalfde plaats. Voor de indicator ernstige materiële deprivatie presteert België opnieuw middelmatig met een dertiende plaats (4,4%). In vergelijking met de EU27 liggen alle indicatoren in ons land lager, met uitzondering van de zeer lage werkintensiteit. Het Vlaamse Gewest scoort over de hele lijn beter dan België als geheel. Voor het armoederisico scoort Vlaanderen het beste van de EU27, voor het risico op armoede of sociale uitsluiting behaalt ons gewest de tweede en voor ernstige materiële deprivatie de derde plaats. Op het vlak van de zeer lage werkintensiteit zakken we af naar de tiende plaats.

**AG 4.** EU2020-indicatoren (in %), 2019.

	Armoederisico	Ernstige materiële deprivatie	Zeer lage werk- intensiteit	Armoede of sociale uitsluiting
Tsjechië	10,1	2,7	4,2	12,5
<b>Vlaams Gewest</b>	9,8	1,9	7,4	13,2
Slovenië	12,0	2,6	5,2	14,4
Finland	11,6	2,4	9,7	15,6
Denemarken	12,5	2,6	9,3	16,3
Slowakije	11,9	7,9	6,2	16,4
Nederland	13,2	2,5	9,2	16,5
Oostenrijk	13,3	2,6	7,8	16,9
Duitsland	14,8	2,6	7,6	17,4
Frankrijk	13,6	4,7	7,9	17,9
Polen	15,4	3,6	4,7	18,2
Zweden	17,1	1,8	8,6	18,8
Hongarije	12,3	8,7	5,0	18,9
<b>België</b>	14,8	4,4	12,4	19,5
Malta	17,1	3,6	4,9	20,1
Luxemburg	17,5	1,3	7,5	20,6
EU27 <sup>a</sup>	16,5	5,6	8,5	21,1
Ierland <sup>b</sup>	14,9	4,9	13	21,1
Portugal	17,2	5,6	6,2	21,6
Cyprus	14,7	9,1	6,8	22,3
Verenigd Koninkrijk <sup>b</sup>	18,6	4,6	8,6	23,1
Kroatië	18,3	7,2	9,2	23,3
Estland	21,7	3,3	5,4	24,3
Spanje	20,7	4,7	10,8	25,3
Litouwen	20,6	9,4	7,5	26,3
Italië <sup>b</sup>	20,3	8,5	11,3	27,3
Letland	22,9	7,8	7,6	27,3
Griekenland	17,9	16,2	13,8	30,0
Roemenië	23,8	14,5	6,0	31,2
Bulgarije	22,6	19,9	9,3	32,5

a. Cijfer voor de Europese Unie met 27 lidstaten vanaf 2020, exclusief Verenigd Koninkrijk (voorlopig cijfer). Het cijfer voor het VK staat wel nog indicatief in de tabel.

b. Cijfers voor Ierland, Italië en Verenigd Koninkrijk o.b.v. SILC 2018.

**Bron:** Eurostat o.b.v. EU-SILC 2018.

## 1.5 Kinderarmoede

Zoals bleek uit tabel AG 1 hebben kinderen jonger dan 15 jaar een hoog armoederisico. Hetzelfde geldt voor personen die leven in eenoudergezinnen of in gezinnen met drie of meer kinderen. In deze sectie bekijken we kinderarmoede op basis van de kansarmoede-index van Kind en Gezin, dat in 2019 samenging met het Agentschap Jongerenwelzijn in het Agentschap 'Opgroeien'. Tijdens hun contacten met gezinnen (bijvoorbeeld via huisbezoeken) gaan de verpleegkundigen en gezinsondersteuners van Kind en Gezin na of er signalen zijn van kansarmoede. Dit doen ze aan de hand van zes criteria: het maandinkomen van het gezin, de opleiding van de ouders, het stimulatie-niveau van de kinderen, de arbeidssituatie van de ouders, de huisvesting en de gezondheid. Per domein bepaalt Kind en Gezin een ondergrens. Wanneer de leefomstandigheden bij drie of meer van deze zes criteria zich op of onder die ondergrens bevinden, wordt het gezin beschouwd als kansarm. De inschatting gebeurt voor alle borelingen waarmee Kind en Gezin minstens één contact gehad heeft (dat is 97,5% van de populatie in het Vlaamse Gewest). De registratie gebeurt eenmalig (meestal in de eerste maanden na de geboorte) en steunt dus op een momentopname.

Van deze zes criteria spelen vooral het inkomen (87,2%), het opleidingsniveau (82,4%) en de werksituatie (78,1%) van de ouders een grote rol (Opgroeien, 2020). Bij 59% van de kinderen werden (minstens) deze drie socio-economische criteria als onvoldoende beoordeeld. 56,3% van de kinderen in kansarmoede heeft een gebrekkige huisvestings-situatie. Gezondheidsproblemen (31,3%) en een laag stimulatie-niveau (29,4%) komen voor bij ongeveer een derde van de kinderen in kansarmoede.

De kansarmoede-index voor het Vlaamse Gewest voor jaar X wordt als volgt berekend: (het aantal kinderen geboren in jaar X, X-1 en X-2 in een gezin dat leeft in kansarmoede en dat woont in het Vlaamse Gewest op 31 december van het jaar X) gedeeld door (het totaal aantal kinderen geboren in die 3 jaar en dat woont in het Vlaamse Gewest op 31 december van het jaar X), uitgedrukt in procent. Door deze 'rollende' berekening van de index werken kansarmoedecijfers uit een bepaald geboortjaar drie jaar door op de index. De kansarmoede-index bedroeg in 2019 14,03%, waarmee deze stabiel blijft ten opzichte van het jaar daarvoor. In vergelijking met 2010 is er sprake van een toename met 5,4 procentpunten (AG 5). Deze toename is deels beïnvloed door de (sterkere) stijging van de kansarmoede-index bij kinderen met een moeder van niet-Belgische origine. Zo ligt de kansarmoede-index in 2019 bij deze kinderen 10 procentpunten hoger dan in 2010. Bovendien is het aandeel kinderen met een moeder van niet-Belgische origine de laatste jaren gestegen, wat ook deels een verklaring biedt (Opgroeien, 2020). In de provincie Antwerpen is de kansarmoede-index het hoogst, terwijl deze in Vlaams-Brabant het laagst is.

**AG 5.** Kansarmoede-index (in %), Vlaams Gewest en provincies, 2010-2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antwerpen	11,4	12,5	13,4	14,1	14,3	15,3	16,2	17,6	18,0	18,0
Limburg	10,1	10,8	11,0	11,2	11,8	12,6	13,8	14,2	14,4	14,3
Oost-Vlaanderen	7,4	8,8	9,8	11,2	11,6	11,9	12,1	13,0	13,5	13,6
Vlaams-Brabant	5,5	5,9	5,7	6,1	6,5	7,2	8,0	8,3	8,3	8,5
West-Vlaanderen	7,2	9,0	10,3	10,8	10,3	10,5	11,7	12,9	13,2	12,9
Vlaams Gewest	8,6	9,7	10,4	11,2	11,4	12,0	12,8	13,8	14,1	14,0

Bron: Kind en Gezin.

49,4% van de kinderen in kansarmoede leeft in de twee grootsteden en de elf centrumsteden, 7,6% leeft op het platteland (Opgroeien, 2020). Als we de Vlaamse gemeenten rangschikken op basis van de kansarmoede-index, zien we dat deze het laagst is in Zwalm en Wortegem-Petegem (beide Oost-Vlaanderen) en het hoogst in Boom en Antwerpen (beide Antwerpen) (AG 6). Deze rangschikking ligt in de lijn der verwachtingen, Agentschap Opgroeien (2020) stelt immers vast dat de index veel hoger is in de groot- en centrumsteden dan in de randgemeenten of plattelandsgemeenten. Wel bemerken zij een stijging in de zogenaamde 'structuurondersteunende steden', de grootstedelijke rand, het 'overgangsgebied' en het platteland (o.b.v. een indeling van de steden naar de VRIND-classificatie, zie Statistiek Vlaanderen, 2020 voor meer info). De toename is het sterkst in de grootstedelijke rand, in de centrumsteden is er sprake van de sterkste daling. De kansarmoede-index is echter niet geschikt om het succes of falen van beleidsinspanningen (bijvoorbeeld van lokale besturen) aan te tonen, maar is vooral een signaalindicator die aangeeft dat er beleidsinspanningen nodig zijn om deze groep kinderen uit kansarmoede te halen (Opgroeien, 2020).

**AG 6.** Kansarmoede-index (in %) in de tien steden en gemeenten met hoogste en laagste kansarmoede-index, Vlaams Gewest, 2019.

Top 10 hoogste kansarmoede-index		Top 10 laagste kansarmoede-index	
Boom	35,7	Zwalm	0,5
Antwerpen	30,4	Wortegem-Petegem	1,1
Oostende	30,1	Holsbeek	1,1
Blankenberge	29,5	Sint-Genesius-Rode	1,3
Knokke-Heist	27,4	Maarkedal	1,4
Maasmechelen	27,1	Meise	1,7
Turnhout	25,5	De Pinte	1,7
Sint-Niklaas	24,8	Herne	1,8
Eeklo	24,1	Linkebeek	1,8
Nieuwpoort	24,1	Sint-Lievens-Houtem	2,2

Bron: Kind en Gezin.

### Voor meer informatie

Algemene Directie Statistiek- Statistics Belgium, North Gate- Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: [statbel@economie.fgov.be](mailto:statbel@economie.fgov.be), website: <https://statbel.fgov.be/nl>

Eurostat EU-SILC: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>

Kind en Gezin, Hallepoortlaan 27, 1060 Brussel, telefoon: 078 150 100, website: <https://www.kindengezin.be/>

Statistiek Vlaanderen, Havenlaan 88 bus 20, 1000 Brussel, telefoon: 02 553 52 07, website: <http://www.statistiekvlaanderen.be>

## 2. Inkomensverdeling en vermogen

### 2.1 Inkomensverdeling

Behalve de meting van armoede is het relevant om te weten hoe de inkomens zijn verdeeld over de bevolking. Een vaak gehanteerde maatstaf voor het meten van inkomensongelijkheid is de Ginicoëfficiënt. Bij een totaal gelijke inkomensverdeling krijgt deze de waarde 0, dan beschikt iedereen over een gelijk inkomen. Omgekeerd krijgt de Ginicoëfficiënt bij een totaal ongelijke inkomensverdeling – waar het gehele inkomen in handen is van één persoon – de waarde 100. De cijfers in tabel IK 1 zijn afkomstig uit de EU-SILC.

In vergelijking met de buurlanden heeft België de meest gelijke inkomensverdeling. De inkomensongelijkheid in ons land bleef de voorbije jaren stabiel (merk op dat het Belgische cijfer van 2019 niet vergelijkbaar is met de voorgaande jaren).

**IK 1.** De Ginicoëfficiënt (op basis van het equivalent beschikbaar inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2010-2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
België	26,6	26,3	26,5	25,9	25,9	26,2	26,3 <sup>b</sup>	26,1 <sup>b</sup>	25,7 <sup>b</sup>	25,1 <sup>a</sup>
Duitsland	29,3	29,0	28,3	29,7	30,7	30,1	29,5	29,1	31,1	29,7
Frankrijk	29,8	30,8	30,5	30,1	29,2	29,2	29,3	28,8	28,5	nb
Luxemburg	27,9	27,2	28,0	30,4	28,7	28,5	29,6 <sup>a</sup>	29,2	31,3	32,3
Nederland	25,5	25,8	25,4	25,1	26,2	26,7	26,9 <sup>a</sup>	27,1	27,4	26,8
EU27	30,5	30,4	30,6	30,6	30,9	30,8	30,6	30,3	30,4	30,2

a. Breuk in tijdreeks.

b. In 2020 werden de eerder gepubliceerde resultaten van SILC 2016, 2017 en 2018 voor België herzien wegens een correctie in de berekening van de gewichten.

Bron: Eurostat, EU-SILC.

Uit de EU-SILC kunnen we ook de inkomenskwintielverhouding (S80/S20) afleiden. Deze indicator zet het inkomen van de rijkste 20% van de bevolking af tegen dat van de 20% armsten. In België hebben de 20% rijksten in 2019 3,6 keer zoveel inkomen als de 20% armsten (tabel IK 2). Het cijfer voor België van 2019 is niet vergelijkbaar met de voorgaande jaren.

**IK 2.** De inkomenskwintielverhouding (op basis van het equivalent beschikbaar inkomen), EU-SILC, België en buurlanden, 2010-2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
België	3,9	3,9	4,0	3,8	3,8	3,8	3,9 <sup>b</sup>	3,8 <sup>b</sup>	3,8 <sup>b</sup>	3,6 <sup>a</sup>
Duitsland	4,5	4,5	4,3	4,6	5,1	4,8	4,6	4,5	5,1	4,9
Frankrijk	4,4	4,6	4,5	4,5	4,3	4,3	4,3	4,3	4,2	nb
Luxemburg	4,1	4,0	4,1	4,6	4,4	4,3	4,6 <sup>a</sup>	4,6	5,2	5,3
Nederland	3,7	3,8	3,6	3,6	3,8	3,8	3,9 <sup>a</sup>	4,0	4,1	3,9
EU27	4,9	5,0	5,0	5,0	5,2	5,2	5,2	5,0	5,1	5,0

a. Breuk in tijdreeks.

b. In 2020 werden de eerder gepubliceerde resultaten van SILC 2016, 2017 en 2018 voor België herzien wegens een correctie in de berekening van de gewichten.

Bron: Eurostat, EU-SILC.

## 2.2 Vermogensverdeling

Om een beeld te krijgen van de verdeling van vermogens kan men gebruik maken van de Household Finance and Consumption Survey (HFCS). Deze survey biedt wellicht eerder een onderschatting van de werkelijke situatie, onder meer omdat de rijkste gezinnen niet participeren. In 2017 werd deze survey voor de derde keer georganiseerd; 22 Europese landen namen deel. In België werden 2.329 gezinnen bevroegd (de Sola Perea, 2020). De HFCS maakt onderscheid tussen enerzijds het reële vermogen, zoals de eigen woning, ander vastgoed, voertuigen, waardevolle voorwerpen, en anderzijds het financiële vermogen, waaronder zicht- en spaarrekeningen, aandelen en obligaties. Om het netto vermogen te berekenen, worden van het totale bruto vermogen de schulden (bijvoorbeeld hypotheekleningen, kredietlijnen en leningen) afgetrokken.

In 2017 had 69% van de Belgische gezinnen een eigen woning, met een mediaanwaarde van € 270.000. Voor de meeste gezinnen is dit de belangrijkste bron van hun vermogen. Eigenaarschap is niet gelijk verdeeld over de bevolking: slechts 3% van de armste gezinnen had een eigen woning (bovendien is de waarde ervan lager), terwijl de helft van de rijkste gezinnen daarnaast nog ander vastgoed bezat. Wat het financiële vermogen betreft, zijn zicht- en spaarrekeningen het wijdst verspreid. De mediaanwaarde van de zichtrekeningen was € 1.600 en die van de spaarrekeningen € 15.000. De helft van de Belgische gezinnen rapporteerde een vorm van schuld. Hypotheekleningen zijn de belangrijkste categorie (37%) en deze komen proportioneel meer voor bij de rijkere



inkomensgroepen. Een vierde rapporteerde een andere vorm van schuld (bv. krediet); deze komen vaker voor bij lagere inkomensgezinnen.

Tussen 2014 (de vorige survey) en 2017 daalde het netto vermogen in reële termen (gecorrigeerd voor inflatie), met 6,8% (de Sola Perea, 2020). Het netto vermogen daalde vooral voor huishoudens waar de referentiepersoon werkloos was (-53% of meer dan een halvering) of zelfstandig (-21,9%), een laag opleidingsniveau had (-40,7%), jonger was dan 45 jaar (-38,7% voor de 16-34-jarigen en -32,7% voor de 35-44 jarigen) en voor gezinnen die geen eigen woning hadden (-31,8%). De 20% gezinnen met de laagste inkomens zagen hun netto vermogen het sterkst dalen, met 59,5%.

3,5% van de gezinnen had een negatief vermogen, wat wil zeggen dat hun schulden groter waren dan de waarde van hun activa. Een negatief vermogen komt vaker voor bij werklozen, gezinnen die hun woning niet bezitten, jonge gezinnen, grote gezinnen en gezinnen in de onderste 40% van de inkomensverdeling.

De rijkste 20% gezinnen bezat 64% van het netto vermogen, wat wijst op een grote vermogensongelijkheid. Bovendien zijn inkomen en vermogen gecorreleerd: 54% van de gezinnen in de onderste helft van de vermogensverdeling zitten ook in de onderste helft van de inkomensverdeling, terwijl 40% van de gezinnen met de hoogste vermogens ook tot de hoogste inkomens behoren (de Sola Perea, 2020).

### *Voor meer informatie*

Algemene Directie Statistiek- Statistics Belgium, North Gate- Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: [statbel@economie.fgov.be](mailto:statbel@economie.fgov.be), website: <https://statbel.fgov.be/nl>

Eurostat EU-SILC: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>

Nationale Bank van België, de Berlaimontlaan 14, 1000 Brussel, telefoon: 02 221 21 11, mail: [info@nbb.be](mailto:info@nbb.be), website: <https://www.nbb.be/nl>

## **3. Sociale zekerheid en bijstand: hoogte van de minimumuitkeringen**

De sociale zekerheid bestaat globaal uit drie stelsels: een stelsel voor werknemers, een stelsel voor zelfstandigen en een stelsel voor ambtenaren. We behandelen enkel de eerste twee systemen.

Het stelsel voor werknemers kent zeven takken: (1) de rust- en overlevingspensioenen, (2) de werkloosheid, (3) de arbeidsongevallenverzekering, (4) de beroepsziekteverzekering, (5) de gezinsbijslag (in Vlaanderen nu het Groeipakket), (6) de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, (7) de jaarlijkse vakantie. De Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) int en beheert de werknemers- en werkgeversbijdragen waarmee de verschillende takken worden gefinancierd. Naast deze bijdragen wordt de sociale zekerheid ook gefinancierd met algemene belastingmiddelen. De uitbetaling van de uitkeringen gebeurt door parastatale instellingen: de Federale Pensioendienst (FPD); de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA); het Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's (FEDRIS); het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV); en de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV). De kinderbijslag is met de zesde staatshervorming overgedragen aan de gewesten, in Vlaanderen staan vijf uitbetalers in voor de uitbetaling van het Groeipakket: vier private aanbieders (Infino, MyFamily, Kidslife en Parentia) en de publieke uitbetaler FONS.

Zelfstandigen hebben recht op gezinsbijslag, geneeskundige verzorging, een uitkering bij arbeidsongeschiktheid of invaliditeit, een moederschapsuitkering, een vaderschaps- en geboorte-uitkering, pensioen en een verzekering in geval van faillissement (overbruggingsrecht). Zij sluiten zich aan bij en betalen sociale bijdragen aan een sociaal verzekeringsfonds voor zelfstandigen of bij de Nationale Hulpkas voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, beheerd door het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ). Daarnaast hebben zelfstandigen recht op een mantelzorguitkering wanneer ze hun werk tijdelijk stopzetten om de zorg voor een naaste op te nemen en hebben vrouwelijke zelfstandigen na de bevalling recht op dienstencheques voor moederschaps hulp.

De sociale zekerheid is gebaseerd op het begrip van 'solidariteit' (bv. tussen werkenden en werklozen; gezonden en zieken; gezinnen met kinderen en gezinnen zonder kinderen; jongeren en ouderen). Die solidariteit is gewaarborgd doordat werkende mensen bijdragen moeten betalen in verhouding tot hun loon, de financiering grotendeels gebeurt door de hele gemeenschap en doordat vakbonden, ziekenfondsen en werkgeversorganisaties mee beslissen over verschillende aspecten van het systeem.

De sociale bijstand vormt een residueel vangnet voor diegenen die door de mazen van het socialezekerheidssysteem vallen. Concreet bevat de sociale bijstand het leefloon, de Inkomensgarantie voor Ouderen en de tegemoetkomingen aan personen met een handicap. De bedragen van deze sociale bijstandsuitkeringen kunnen we beschouwen als een 'wettelijke armoedegrens'. Onder deze grens wordt het volgens de wetgever moeilijk om een bestaanszeker leven op te bouwen of zich maatschappelijk te integreren. De evolutie van deze wettelijke armoedegrens is niet afhankelijk van werkelijk gemeten behoeften, maar van politieke besluitvorming.

In dit onderdeel geven we een overzicht van de hoogte van de (minimale) uitkeringsbedragen, waarna we deze vergelijken met de relatieve armoederisicogrens (zie 1.1).

### 3.1 Gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen

De Federale Pensioendienst (FPD) staat in voor de toekenning, de berekening, het beheer en de uitbetaling van de werknemers- en ambtenarenpensioenen, de Inkomensgarantie voor Ouderen en de zelfstandigenpensioenen.

Een te laag werknemerspensioen kan in sommige gevallen verhoogd worden tot het gewaarborgd minimumpensioen. Elk gewaarborgd minimumpensioen heeft specifieke voorwaarden met betrekking tot de duur van de loopbaan en het aantal dagen tewerkstelling per kalenderjaar. Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, wordt geen gewaarborgd minimumpensioen toegekend. Als de loopbaan niet volledig is, zal het gewaarborgd minimumpensioen lager liggen. Vanaf 1 augustus 2016 zijn de minimumpensioenen voor zelfstandigen en loontrekkenden gelijkgeschakeld.

In geval van overlijden heeft de langstlevende echtgenoot onder bepaalde voorwaarden recht op een overlevingspensioen. Dit wordt gebaseerd op de loopbaan van de overleden echtgenoot. Vanaf 2015 is de wetgeving rond het overlevingspensioen gewijzigd. De langstlevende echtgenoot die jonger is dan 47 jaar en zes maanden op het moment dat zijn echtgenoot overlijdt (in 2020), krijgt niet langer een overlevingspensioen, maar een uitkering die beperkt is in de tijd (de overgangsuitkering). Deze wordt toegekend gedurende 12 (zonder kinderlast) of 24 maanden (met kinderlast). Wie al een overlevingspensioen ontving volgens de vroegere wetgeving blijft dat recht behouden.

**SZ 1.** Bruto maandbedragen gewaarborgd minimumpensioen en overlevingspensioen<sup>1</sup>, bedragen vanaf 01/03/2020.

	Alleenstaande	Gezinsbedrag	Overlevingspensioen
Werknemer/Zelfstandige met volledige loopbaan	€ 1.291,69	€ 1.614,10	€ 1.274,43

1. Bedragen vanaf 01/03/2020 aan spilindex 147,31.

**Bron:** Federale Pensioendienst.

### 3.2 De minimumwerkloosheidsuitkering en inschakelingsuitkering

De werkloosheidsuitkering bij volledige werkloosheid is afhankelijk van de gezinstoestand, het laatst verdiende loon (berekend op basis van een loongrens indien dit een bepaald bedrag zou overschrijden) en het beroepsverleden (het gewerkte aantal dagen als loontrekkende + gelijkgestelde periodes zoals ziekte, vakantiedagen). De uitkering vermindert naargelang de duur van de werkloosheid (degressiviteit van de uitkering). Tabel SZ 2 toont enkel de minimale bedragen van de werkloosheidsuitkering voor verschillende gezinscategorieën. Bij alleenwonenden en samenwonenden met gezinslast blijft het minimumbedrag gedurende de hele periode van werkloosheid gelijk. Enkel de maximumbedragen voor deze categorieën dalen naargelang men langer werkloos is

(niet in tabel). Bij samenwonenden zonder gezinslast is er ook sprake van een degressief minimumbedrag, maar onder bepaalde voorwaarden kan men het bedrag van deze fase onbeperkt behouden.

**SZ 2.** Minimale bruto werkloosheidsbedragen per categorie, maandbedragen vanaf 01/03/2020.

	Bedrag
<b>Alleenwonenden</b>	
Minimum gedurende elke periode	1.099,54
<b>Samenwonenden met gezinslast</b>	
Minimum gedurende elke periode	1.342,12
<b>Samenwonenden</b>	
1 <sup>e</sup> tot 3 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid	1.062,36
4 <sup>e</sup> tot 6 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid	980,72
7 <sup>e</sup> tot 12 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid	980,72
13 <sup>e</sup> tot 14 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid	812,76
15 <sup>e</sup> tot 24 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid <sup>1</sup>	812,76
25 <sup>e</sup> tot 30 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid <sup>1 3</sup>	764,66
31 <sup>e</sup> tot 36 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid <sup>1 3</sup>	716,56
37 <sup>e</sup> tot 42 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid <sup>1 3</sup>	668,72
43 <sup>e</sup> tot 48 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid <sup>1 3</sup>	620,62
Vanaf de 49 <sup>e</sup> maand van de werkloosheid <sup>2 3</sup>	572,52

1. Afhankelijk van het aantal jaren beroepsverleden. Twee maanden bijkomend per jaar beroepsverleden. Onder bepaalde voorwaarden behoudt men het bedrag van deze fase onbeperkt.

2. Het minimumbedrag dat steeds wordt toegekend na uitputting van het aantal maanden (zie 1).

3. Het bedrag wordt verhoogd als de werkloze en zijn partner uitsluitend werkloosheidsuitkeringen ontvangen en het dagbedrag van de uitkering van de partner een bepaalde grens niet overschrijdt.

**Bron:** Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

Jongeren die niet meer zijn onderworpen aan de leerplicht en die jonger zijn dan 25 jaar, krijgen, na het doorlopen van een beroepsinschakelingstijd van 310 dagen (zondagen niet inbegrepen), onder bepaalde voorwaarden een inschakelingsuitkering. Wie jonger dan 21 jaar is, moet bovendien een diploma, getuigschrift of attest behaald hebben. Het recht op de inschakelingsuitkeringen is beperkt in de tijd tot maximum 36 maanden. Deze periode kan door bepaalde gebeurtenissen (bv. een periode van voltijdse tewerkstelling) verlengd worden en in sommige gevallen kan de uitkering ook na de 36 maanden behouden blijven. Het bedrag van de inschakelingsuitkering varieert naargelang leeftijd en huishoudtype. Tabel SZ 3 toont de forfaitaire bedragen van de inschakelingsuitkeringen per categorie.

**SZ 3.** Inschakelingsuitkeringen per categorie, forfaitaire bruto maandbedragen vanaf 01/03/2020.

	Bedrag
<b>Alleenstaanden</b>	
< 18 jaar	365,04
18-20 jaar	573,82
≥ 21 jaar	959,14
<b>Samenwonenden</b>	
Gewoon bedrag	
< 18 jaar	303,42
vanaf 18 jaar	483,86
Bevoorrecht bedrag <sup>1</sup>	
< 18 jaar	333,58
vanaf 18 jaar	535,86
<b>Samenwonenden met gezinslast</b>	<b>1.307,54</b>

1. Wanneer de werkloze en zijn partner uitsluitend vervangingsinkomens ontvangen.

**Bron:** Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen.

### 3.3 De ziekte- en invaliditeitsuitkering

Wie ongeschikt is om te werken ten gevolge van een ziekte, een ongeval of een ziekenhuisopname krijgt een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Gedurende de eerste twaalf maanden spreekt men van 'primaire arbeidsongeschiktheid'. Wanneer deze periode langer dan een jaar duurt (dus vanaf het tweede jaar arbeidsongeschiktheid), spreekt men van 'invaliditeit'.

Voor werknemers stemt de uitkering die men ontvangt tijdens de eerste zes maanden van primaire arbeidsongeschiktheid overeen met een percentage van het brutoloon per dag, met een grensbedrag. Vanaf de eerste dag van de zevende maand van arbeidsongeschiktheid hebben zij recht op een minimumbedrag, dat varieert naargelang de gezinssituatie en naargelang men regelmatig of onregelmatig werknemer was (hiervoor kijkt het ziekenfonds o.a. naar het aantal gewerkte dagen binnen de beroepsloopbaan, het inkomen in het jaar voor ziekte, de leeftijd). De exacte bedragen zijn afhankelijk van de datum waarop iemand arbeidsongeschikt of invalide is geworden, tabel SZ 4 geeft bij wijze van voorbeeld de bedragen voor werknemers die arbeidsongeschikt of invalide werden na 01/01/2020.

Voor zelfstandigen wordt er tijdens de primaire arbeidsongeschiktheid geen onderscheid gemaakt naargelang de periode. Hun uitkeringsbedrag wordt forfaitair vastgesteld en varieert enkel naar gezinssituatie. Tijdens de periode van invaliditeit hangt het bedrag af van de gezinssituatie en het feit of de zelfstandige de onderneming stopzet of niet.

Werknemers die op 31 december van het voorbije jaar minstens één jaar arbeidsongeschikt waren en nog arbeidsongeschikt zijn in mei van het lopende jaar, krijgen een

jaarlijkse inhaalpremie uitbetaald. Deze bedraagt in mei 2020 € 374,27 voor wie één jaar ongeschikt is en geen gezinslast heeft en € 435,47 voor wie één jaar ongeschikt is en wel gezinslast heeft. Voor wie minstens twee jaar ongeschikt is en geen gezinslast heeft, is dat € 643,43 en € 730,48 voor wie wel gezinslast heeft. Voor zelfstandigen bedraagt deze inhaalpremie onafhankelijk van de gezinssituatie € 281,13.

**SZ 4.** Brutobedragen<sup>1</sup> van de uitkering primaire arbeidsongeschiktheid (AO) en invaliditeit, bedragen vanaf 01/05/2020.

Werknemers	Bedrag
<b>Primaire arbeidsongeschiktheid</b> (vanaf 01/01/2020) Maximum (eerste 6 maanden AO)	2.292,94
<b>Primaire arbeidsongeschiktheid</b> (vanaf 01/01/2020) Minimum vanaf 7 <sup>e</sup> maand AO	
Regelmatig werknemer	
- met gezinslast	1.614,08
- alleenstaande	1.291,68
- samenwonende	1.107,60
Niet-regelmatig werknemer	
- met gezinslast	1.295,84
- zonder gezinslast	958,88
<b>Invaliditeit</b> (vanaf 01/01/2020) Maximum vanaf 2 <sup>e</sup> jaar AO	
- met gezinslast	2.484,04
- alleenstaande	2.101,84
- samenwonende	1.528,54
<b>Invaliditeit</b> Minimum	
Regelmatig werknemer	
- met gezinslast	1.614,08
- alleenstaande	1.291,68
- samenwonende	1.107,60
Niet-regelmatig werknemer	
- met gezinslast	1.295,84
- zonder gezinslast	958,88
<b>Zelfstandigen</b>	
<b>Primaire ongeschiktheid</b>	
- met gezinslast	1.614,08
- alleenstaande	1.291,68
- samenwonende	990,60
<b>Invaliditeit</b>	
Zonder stopzetting bedrijf	
- met gezinslast	1.614,08
- alleenstaande	1.291,68
- samenwonende	990,60
Met stopzetting bedrijf	
- met gezinslast	1.614,08
- alleenstaande	1.291,68
- samenwonende	1.107,60

1. Om dagbedragen om te rekenen naar maandbedragen werd uitgegaan van: dag x 26.

**Bron:** Rijksinstituut voor Ziekte- en invaliditeitsverzekering.

## 3.4 De sociale bijstand

### 3.4.1 Leefloon en Inkomensgarantie voor Ouderen

Naast de klassieke takken van de sociale zekerheid bestaat er een vangnet voor wie buiten de boot valt. De sociale bijstand voorziet in maatregelen voor personen met weinig of geen bestaansmiddelen. Er gebeurt dan ook steeds een bestaansmiddelenonderzoek door het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW). De sociale bijstand omvat het leefloon; de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en de tegemoetkomingen aan personen met een handicap. Merk op dat de gewaarborgde gezinsbijslag niet langer bestaat: met de invoering van het Groeipakket in 2019 heeft elk kind dat woont in Vlaanderen recht op dit pakket. Tabel SZ 5 toont de bedragen van het leefloon en de IGO.

Wie voldoet aan bepaalde voorwaarden en over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt, kan een leefloon aanvragen. In het geval dat iemands inkomen lager is dan het leefloon, kan het verschil worden bijgepast. Het bedrag is afhankelijk van de gezins-situatie:

- Categorie 1: leeft samen met een of meerdere personen waarmee men het huishouden gemeenschappelijk regelt = bedrag samenwonende persoon;
- Categorie 2: leeft alleen = bedrag alleenstaande persoon;
- Categorie 3: heeft een gezin ten laste met minstens één minderjarig ongehuwd kind. Als men in dit geval samenwoont met een partner, geldt dit bedrag voor beide partners samen.

Het equivalent leefloon is financiële steun voor personen die geen recht hebben op een leefloon omdat ze niet aan alle vereisten voldoen (bv. verblijfstatuut), maar die zich wel in een vergelijkbare noodsituatie bevinden.

De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) is een uitkering voor 65-plussers die niet over voldoende financiële middelen beschikken en aan bepaalde voorwaarden voldoen. De IGO vervangt sinds 2001 het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden. Een laag pensioen kan ook worden aangevuld met een IGO. Het basisbedrag is van toepassing als de betrokkene zijn hoofdverblijfplaats deelt met een of meer personen. Het verhoogde bedrag wordt toegekend aan aanvragers die alleen wonen (hun hoofdverblijfplaats niet delen met andere personen).

**SZ 5.** Maandbedragen van het leefloon en de Inkomensgarantie voor Ouderen, bedragen vanaf 01/03/2020.

Leefloon alleenstaande	958,91
Leefloon persoon met gezinslast	1.295,91
Leefloon samenwonende persoon	639,27
IGO alleenstaande	1.154,41
IGO koppel	769,61

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en Federale Pensioendienst.

### 3.4.2 Tegemoetkomingen voor personen met een handicap

Voor personen met een handicap bestaan drie soorten tegemoetkomingen die onder bepaalde voorwaarden kunnen worden toegekend. De Inkomensvervangende Tegemoetkoming (IVT) is bedoeld voor personen (tussen 21 en 65 jaar) die door hun handicap niet kunnen werken of die wel werken, maar van wie het verdienvermogen beperkt is tot een derde van wat een gezond persoon op de arbeidsmarkt zou verdienen. Het maximumbedrag voor de IVT is in eerste instantie afhankelijk van de gezinscategorie. Of men dan ook recht heeft op dat maximumbedrag, wordt bepaald aan de hand van het inkomen van het huishouden.

De Integratietegemoetkoming (IT) is bedoeld voor personen (tussen 21 en 65 jaar) met een verminderde zelfredzaamheid, wat betekent dat ze moeilijkheden ervaren bij het uitvoeren van dagelijkse activiteiten zoals zich verplaatsen, eten, zich verzorgen en aankleden, de woning onderhouden, ... Het maximumbedrag voor de IT is afhankelijk van de graad van zelfredzaamheid en de gezinssamenstelling. Of men dan ook recht heeft op dat maximumbedrag, wordt bepaald aan de hand van het inkomen van het huishouden. De IVT en de IT kunnen gecombineerd worden.

Voor personen van 65 jaar of ouder met een verminderde zelfredzaamheid en waarvan het inkomen bepaalde grenzen niet overschrijdt, bestaat er het Vlaamse 'zorgbudget voor ouderen met een zorgnood' (voorheen de Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden of THAB). Het maximumbedrag is afhankelijk van de graad van zorgzwaarte, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen vijf categorieën. Of men recht heeft op dat maximumbedrag, wordt bepaald aan de hand van het huishoudinkomen. Wie voor zijn of haar 65<sup>e</sup> verjaardag al een IVT of IT ontving, kan een aanvraag doen voor een zorgbudget, maar kan ook zijn of haar recht op het IVT of IT behouden, als deze voordeliger is.

Deze drie tegemoetkomingen betreffen dus steeds maximumbedragen, die kunnen variëren naargelang de persoonlijke situatie. Tabel SZ 6 toont deze maximumbedragen.

**SZ 6.** Maximumaandbedragen van de Inkomensvervangende Tegemoetkoming, de Integratietegemoetkoming en de Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, op 01/03/2020.

	IVT <sup>1</sup>		IT <sup>2</sup>		THAB <sup>2</sup>
Categorie A	639,48	Categorie I	108,11	Categorie I	88,55
Categorie B	959,22	Categorie II	357,57	Categorie II	338,00
Categorie C	1.296,32	Categorie III	568,67	Categorie III	410,95
		Categorie IV	826,43	Categorie IV	483,89
		Categorie V	936,93	Categorie V	594,39

1. Categorie A: woont samen met familieleden (1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> graad) of woont in een aangepaste voorziening of instelling, maar behoudt domicilie bij familieleden (enkel de eerste drie maanden, daarna categorie B); Categorie B: leeft alleen of woont in een aangepaste voorziening of instelling waar men gedomicilieerd is; Categorie C: woont samen met iemand waarmee hij of zij niet verwant is in 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> of 3<sup>o</sup> graad, of heeft een kind (< 25 jaar) ten laste waarvoor hij of zij kinderbijslag ontvangt, onderhoudsgeld ontvangt of onderhoudsgeld betaalt, of heeft co-ouderschap voor een kind of woont in een aangepaste voorziening of instelling maar behoudt domicilie bij de partner.

2. Categorieën I tot V hangen samen met de graad van zelfredzaamheid.

**Bron:** DG Personen met een handicap.



### 3.5 Minimale uitkeringen naast de armoederisicodrempel

De minimumuitkeringen in de sociale zekerheid en bijstand volstaan meestal niet om boven de armoederisicodrempel uit te komen (SZ 7). Enkel de invaliditeitsuitkering, het minimumpensioen, het overlevingspensioen en het minimumloon voor alleenstaanden liggen boven de armoederisicogrens. Voor koppels en koppels met kinderen zijn alle genoemde uitkeringen en het minimumloon ontoereikend. Door een aangepaste berekeningswijze zijn cijfers niet vergelijkbaar met die van voorgaande jaren.

**SZ 7.** Sociale uitkeringen als % van de armoederisicogrens<sup>1</sup>, Vlaanderen, 2019.

	Juli 2019
<b>Leefloon</b>	
Alleenstaande	75
Koppel	67
Koppel met 2 kinderen	66
<b>Invaliditeit</b> (incl. inhaalpremie)	
Alleenstaande	105
Koppel met 2 kinderen	82
<b>Werkloosheid</b> (alle periodes)	
Alleenstaande	88
Koppel	71
Koppel met 2 kinderen	69
<b>Pensioen</b> (volledige loopbaan, incl. vakantiegeld)	
Alleenstaande	108
Koppel	90
Overlevingspensioen	107
<b>Inkomensvervangende Tegemoetkoming handicap</b>	
Alleenstaande	75
Koppel met 2 kinderen	68
<b>Inkomensgarantie voor Ouderen</b>	
Alleenstaande	91
Koppel	81
<b>Minimumloon</b> <sup>2</sup>	
Alleenstaande	124
Koppel met 2 kinderen	80

1. Basis voor de berekeningen zijn de netto beschikbare huishoudinkomens van rechthebbenden, gezinsbijslag en andere uitkeringen inbegrepen, na aftrek van belastingen. De armoederisicogrens (60% van het mediaan beschikbaar inkomen) is gebaseerd op EU-SILC 2018 (inkomens 2017). Deze werd geüpdatet naar 2019 met behulp van de gemiddelde geharmoniseerde consumptieprijsindex. Voor kinderen werd uitgegaan van één kind van 2 jaar en één kind van 6 jaar, met recht op gezinsbijslag in het oude systeem. Voor koppels werd uitgegaan van een scenario waarbij één loon of uitkering wordt ontvangen.
2. Voor het minimumloon werd uitgegaan van het gemiddelde maandelijkse inkomen van een werknemer van 22 jaar oud en 12 maanden anciënniteit, inclusief dubbel vakantiegeld en een dertiende maand.

**Bron:** Federal Public Service Social Security (2019).

### *Voor meer informatie*

Directie-generaal voor Personen met een handicap, Kruidtuinlaan 50 bus 150, 1000 Brussel, telefoon: 0800 98 799, website: <http://handicap.belgium.be>

Federale Overheidsdienst (FOD) Sociale Zekerheid, Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 100, 1000 Brussel, telefoon 02 528 60 11, mail: [social.security@minsoc.fed.be](mailto:social.security@minsoc.fed.be); website: <https://socialsecurity.belgium.be/nl>

Federale Overheidsdienst (FOD) Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Ernest Blerotstraat 1, 1070 Brussel, telefoon: 02 233 41 11, mail: [fod@werk.belgie.be](mailto:fod@werk.belgie.be), website: <http://www.werk.belgie.be>

Federale Pensioendienst (FPD), Zuidertoren, Europaesplanade 1, 1060 Brussel, telefoon: 1765, website: <http://www.sfpd.fgov.be>

POD Maatschappelijke Integratie (POD MI), Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 165, 1000 Brussel, telefoon: 02 508 85 85, mail: [vraag@mi-is.be](mailto:vraag@mi-is.be), website: <https://www.mi-is.be>

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon: 02 515 41 11, website: <http://www.rva.be>

Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ), Willebroekkaai 35, 1000 Brussel, telefoon: 02 546 42 11, mail: [info@rsvz-inasti.fgov.be](mailto:info@rsvz-inasti.fgov.be), website: <http://www.rsvz.be>

Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), Tervurenlaan 211, 1150 Brussel telefoon: 02 739 71 11, mail: [communication@riziv.fgov.be](mailto:communication@riziv.fgov.be), website: <http://www.riziv.fgov.be>

## **4. Bijstand in cijfers**

De evolutie van het aantal mensen die een bijstandsuitkering opnemen, is onderhevig aan een aantal factoren. Niet alleen de evolutie van de behoeften speelt een rol, ook wijzigingen in de wetgeving kunnen deze cijfers beïnvloeden. We behandelen achtereenvolgens het aantal rechthebbenden binnen het stelsel van maatschappelijke integratie (4.1), maatschappelijke hulp (4.2), de Inkomensgarantie voor Ouderen en Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (4.3) en de tegemoetkomingen aan personen met een handicap (4.4).

## 4.1 Het Recht op Maatschappelijke Integratie

Het OCMW van elke gemeente heeft de opdracht om het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) te waarborgen aan iedereen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt en die aan bepaalde voorwaarden voldoet (o.a. met betrekking tot verblijfplaats, nationaliteit, leeftijd, behoeftigheid en werkbereidheid). Het OCMW kan het RMI toekennen in de vorm van een tewerkstelling en/of een leefloon, al dan niet samen met een Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI). De tewerkstellingsmaatregelen werden intussen overgedragen naar de gemeenschappen, gewesten of gemeenschapscommissies naar aanleiding van de zesde staatshervorming. Zo maakt tewerkstelling via artikel 60, § 7 in Vlaanderen voortaan deel uit van 'Tijdelijke Werkervaring'.

De hier weergegeven gegevens zijn afkomstig van de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI). Het gaat om statistieken gebaseerd op de terugbetalingen die maandelijks worden uitgevoerd door de POD MI aan de OCMW's. Enkel dienstverlening van de OCMW's waarvoor in een financiële tegemoetkoming vanuit de POD MI is voorzien door de wet, wordt in aanmerking genomen. We geven eerst een algemeen overzicht van het totaal aantal begunstigden van het RMI en zoomen dan verder in op het leefloon en studenten binnen het leefloon. We beperken ons tot de stabiele data voor de periode 2003-2019.

Het gemiddelde maandelijks aantal RMI-ontvangers steeg sinds 2003 onafgebroken in Wallonië en Brussel (RMI 1). In Vlaanderen daalde het cijfer tussen 2010 en 2012, om sinds 2013 opnieuw te stijgen, maar in 2019 noteerde het Vlaamse Gewest weer een lichte daling. Het aantal RMI-ontvangers per 1.000 inwoners in België nam toe van 7,8 in 2003 tot 14,0 in 2018. Het grootste aandeel (47,6%) van het totaal aantal ontvangers van het leefloon woont in het Waalse Gewest; in het Vlaamse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is dat respectievelijk 26,0% en 26,4%. Volgens de POD MI (2020a) bestaat er een sterk verband tussen de evolutie van het economische klimaat en het aantal RMI-gerechtigden. Dat werd bijvoorbeeld duidelijk in de nasleep van de financieel-economische crisis van 2008. In 2018 en 2019 lag het groeipercentage opnieuw op het precrisisniveau.

Uiteraard houden de laatst beschikbare cijfers in dit boek nog geen rekening met de evolutie die werd veroorzaakt door de coronacrisis. Uit een eerste enquête bij 187 OCMW's (die samen 55% van de leefloongerechtigden in België vertegenwoordigen), nam het aantal leefloners in het eerste kwartaal van 2020 al toe met 3,2%. Ook steeg het aantal personen die een beroep doen op maatschappelijke hulp en dienstverlening (+3,0%), alsook het aantal personen die gebruik maken van de voedselbanken via de OCMW's (+52,6%) (POD MI, 2020b).

**RMI 1.** Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het RMI, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2019.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België		
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners	Evolutie (%)
2003	25.876	31,8	37.002	45,4	18.565	22,8	81.443	7,8	-
2004	25.537	30,4	37.795	45,0	20.605	24,5	83.936	8,0	+3,1
2005	25.198	29,5	38.297	44,9	21.893	25,6	85.387	8,1	+1,7
2006	25.675	29,1	39.582	44,8	23.085	26,1	88.342	8,3	+3,5
2007	25.324	28,1	40.364	44,8	24.315	27,0	90.002	8,4	+1,9
2008	25.626	27,7	41.386	44,8	25.380	27,5	92.392	8,6	+2,7
2009	28.350	28,1	44.974	44,6	27.430	27,2	100.753	9,3	+9,0
2010	29.611	28,0	47.164	44,6	28.902	27,3	105.678	9,6	+4,9
2011	27.829	26,6	47.765	45,6	29.181	27,9	104.774	9,5	-0,9
2012	26.924	25,5	48.946	46,4	29.710	28,1	105.580	9,5	+0,8
2013	27.739	25,4	50.332	46,1	31.150	28,5	109.222	9,8	+3,4
2014	28.811	25,4	52.107	45,9	32.521	28,7	113.440	10,1	+3,9
2015	31.497	24,6	60.976	47,6	35.528	27,8	128.001	11,4	+12,8
2016	35.679	25,4	66.321	47,2	38.474	27,4	140.475	12,4	+9,7
2017	41.798	27,0	71.701	46,3	41.218	26,6	154.717	13,6	+10,1
2018	42.651	26,8	74.530	46,8	42.188	26,5	159.368	13,9	+3,0
2019	41.891	26,0	76.785	47,6	42.657	26,4	161.333	14,0	+1,2

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

Wanneer we binnen het RMI enkel het maandelijks gemiddelde aantal leefloongerechtigden bekijken, dan zien we dat dit cijfer in 2014 de kaap van 100.000 bereikte (RMI 2). Sindsdien is het verder blijven stijgen, tot 146.767 personen in België (12,8 op 1.000 inwoners). In het Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is dit aantal steeds blijven stijgen, terwijl het aantal leefloongerechtigden in Vlaanderen een minder lineair patroon volgde. Toch is er ook in Vlaanderen in 2016 en 2017 sprake geweest van een sterke stijging, maar in 2019 was er opnieuw een daling zichtbaar. Terwijl in België de jaar-op-jaar-toename in de meeste jaren schommelde tussen 2 en 4 procent (met een uitschieter in 2009), toonden de laatste jaren sterkere toenames: in 2015 met 13,1%, in 2016 met 9,4% en in 2017 met 10,2% (niet in tabel). De toename in de jaren 2009 en 2010 hing deels samen met de financieel-economische crisis. De toename sinds 2014 kan volgens de POD MI (2020a) onder andere verklaard worden door conjuncturele factoren; de groeiende onzekerheid van risicogroepen (laaggeschoolden, deeltijdse werknemers, eenoudergezinnen, allochtonen, ...); nieuwe begunstigden van OCMW-steun, die daarnaast ook andere bestaansmiddelen hebben; de transfer naar het RMI van de begunstigden van een equivalente maatschappelijke hulp (naar aanleiding van hun inschrijving in het bevolkingsregister); de transfers naar de OCMW's van werkzoekenden die gesanctioneerd worden door de RVA; de wijzigingen in de wetgeving op het vlak van de werkloosheidsverzekering (de beperking in de tijd van de beroepsinschakelingsuitkering, de verlenging

van de duur van de beroepsinschakelingsstage tot een jaar voor nieuwe werkzoekenden, de weigering van het recht op inschakelingsuitkeringen naar aanleiding van het niet actief deelnemen aan een aanbod van een individueel inschakelingstraject, de verstrenging van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en de invoering van de mogelijkheid om rechthebbenden van inschakelingsuitkeringen uit te sluiten in het kader van de activeringsprocedure van het zoekgedrag); en de transfer van personen die subsidiaire bescherming genieten vanuit equivalente hulp naar het RMI sinds 1 december 2016. Ook de stijging van het aantal erkende vluchtelingen, vooral sinds 2015, speelde een rol (POD MI, 2019). In 2018 en 2019 vertraagde het groeiritme (respectievelijk + 3,1% en + 1,5%).

**RMI 2.** Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, absolute cijfers (AC), percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2019.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners
2003	23.159	31,3	33.468	45,2	17.471	23,6	74.098	7,1
2004	22.487	29,8	33.862	44,8	19.235	25,4	75.584	7,2
2005	21.889	28,7	34.171	44,8	20.269	26,6	76.329	7,3
2006	22.232	28,2	35.397	44,9	21.150	26,8	78.799	7,4
2007	21.867	27,2	36.349	45,2	22.269	27,7	80.485	7,5
2008	22.356	26,9	37.426	45,1	23.291	28,0	83.073	7,7
2009	24.943	27,3	40.916	44,9	25.351	27,8	91.211	8,4
2010	25.868	27,0	43.020	45,0	26.752	28,0	95.639	8,7
2011	24.208	25,5	43.751	46,0	27.051	28,5	95.010	8,6
2012	23.282	24,3	44.809	46,8	27.707	28,9	95.798	8,6
2013	23.941	24,2	46.071	46,5	29.100	29,4	99.112	8,9
2014	24.837	24,2	47.677	46,4	30.271	29,5	102.785	9,2
2015	27.209	23,4	56.003	48,2	33.032	28,4	116.244	10,3
2016	31.055	24,4	60.499	47,6	35.601	28,0	127.155	11,2
2017	36.674	26,2	65.499	46,7	37.977	27,1	140.150	12,3
2018	37.492	25,9	68.188	47,2	38.878	26,9	144.558	12,6
2019	36.817	25,1	70.577	48,1	39.373	26,8	146.767	12,8

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

In het Vlaamse Gewest zijn er dertien centrumsteden. Een centrumstad is een stad die een centrale functie uitoefent voor haar omgeving, zoals op het vlak van werkgelegenheid, zorg, onderwijs, cultuur en ontspanning (het gaat niet noodzakelijk over de steden met de meeste inwoners). Tabel RMI 3 geeft het gemiddelde maandelijks aantal leefloongerechtigden in de provincies en in de dertien Vlaamse centrumsteden weer. Tussen 2018 en 2019 daalde het maandelijks gemiddelde aantal leefloonontvangers in Vlaanderen met 1,8%. Het aantal leefloongerechtigden daalde in de provincies Antwerpen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen; in de andere provincies is er sprake

van een lichte stijging. Het aantal leefloonontvangers per 1.000 inwoners is in 2019 het hoogst in de steden Gent (18,1), Leuven (16,1) en Oostende (16,1).

**RMI 3.** Gemiddeld maandelijks aantal ontvangers van het leefloon, Vlaamse provincies en centrumsteden, 2018-2019 (absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners).

Gemeente/stad per provincie	Aantal leefloon- ontvangers		Percentage t.o.v. het totaal aantal leefloon- ontvangers in de provincie		Aantal leefloon- ontvangers per 1.000 inwoners	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
<b>Vlaams Gewest</b>	37.492	36.817	nvt	nvt	3,3	3,2
<b>Provincie Antwerpen</b>	12.688	12.107	100	100	6,8	6,5
Antwerpen	6.570	5.878	51,8	48,6	12,5	11,1
Mechelen	1.075	1.162	8,5	9,6	12,4	13,4
Turnhout	698	686	5,5	5,7	15,6	15,2
<b>Provincie Vlaams-Brabant</b>	5.579	5.482	100	100	4,9	4,7
Leuven	1.829	1.649	32,8	30,1	18,0	16,1
<b>Provincie Limburg</b>	3.244	3.267	100	100	3,7	3,7
Genk	384	393	11,8	12,0	5,8	5,9
Hasselt	552	579	17,0	17,7	7,1	7,4
<b>Provincie Oost-Vlaanderen</b>	10.048	10.144	100	100	6,6	6,7
Aalst	601	626	6,0	6,2	7,0	7,2
Gent	4.768	4.767	47,5	47,0	18,2	18,1
Sint-Niklaas	893	881	8,9	8,7	11,5	11,2
<b>Provincie West-Vlaanderen</b>	5.933	5.817	100	100	5,0	4,8
Brugge	590	580	9,9	10,0	5,0	4,9
Kortrijk	746	739	12,6	12,7	9,7	9,6
Oostende	1.232	1.153	20,8	19,8	17,2	16,1
Roeselare	662	625	11,2	10,7	10,5	9,8

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

Op basis van de jaarcijfers van POD MI (waarbij elke ontvanger slechts eenmaal wordt geteld, ongeacht of deze persoon meermaals in hetzelfde jaar financiële steun heeft genoten), is 38,5% van de leefloongerechtigden in België alleenstaand zonder kinderen (zie RMI 4). Meer dan een vierde (28,8%) is alleenstaand met minstens één minderjarig ongehuwd kind ten laste.

Iets meer dan de helft van de Belgische leefloongerechtigden zijn vrouwen. Meer dan een derde (32,8%) is jonger dan 25 jaar. De grootste groep is tussen 25 en 44 jaar oud. Leefloongerechtigden van 65 jaar en ouder zijn hoofdzakelijk personen die geen aanspraak maken op de toekenningsvoorwaarden van een IGO.

68,2% van de leefloongerechtigden in België had de Belgische nationaliteit. Europeanen (niet-Belgen) vertegenwoordigden 7,6% van de leefloonpopulatie; de resterende 24,2% van de ontvangers zijn niet-Europese vreemdelingen, die met de invoering van het Recht op Maatschappelijke Integratie ook in aanmerking kwamen voor het leefloon.

**RMI 4.** Profiel van de ontvangers van het leefloon (in %), België & gewesten, 2019.

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels HG	België
<b>Leefloon naar categorie</b>				
Samenwonende persoon	28,3	33,4	35,9	32,6
Alleenstaande persoon	41,6	37,7	36,8	38,5
Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste	30,1	28,9	27,3	28,8
<b>Leefloon naar geslacht</b>				
Man	51,2	46,9	46,4	48,0
Vrouw	48,8	53,1	53,6	52,0
<b>Leefloon naar leeftijd</b>				
Jonger dan 25 jaar	30,5	34,4	32,3	32,8
25-44 jaar	46,1	43,3	42,2	43,8
45-64 jaar	20,4	20,9	21,8	21,0
65 jaar en ouder	2,9	1,4	3,6	2,4
<b>Leefloon naar nationaliteit</b>				
Belgen	55,3	80,0	60,0	68,2
Niet-Belgen - EU	7,0	6,1	11,1	7,6
Niet-Belgen - niet-EU	37,7	13,9	28,9	24,2

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

Leefloongerechtigden die jonger dan 25 jaar zijn, moeten verplicht een GPMI afsluiten met het OCMW. Deze maatregel werd intussen uitgebreid naar alle nieuwe leefloongerechtigden ouder dan 25 jaar. Het GPMI is een soort contract met een stappenplan op maat met als doel de kansen op professionele inschakeling te verhogen. Dat kan bijvoorbeeld door het volgen van een opleiding of studies met volledig leerplan. OCMW's mogen op grond van billijkheidsredenen en met het oog op een verhoging van de inschakelingskansen in het beroepsleven aanvaarden dat iemand een studie met volledig leerplan aanvat, hervat of voortzet.

Tabel RMI 5 toont dat het aandeel studenten met een leefloon in de totale leefloonpopulatie de voorbije jaren constant groeide. Het aandeel studenten met een leefloon in de leefloonpopulatie was lange tijd het grootst in het Waalse Gewest, maar in 2015 heeft het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dat ingehaald en in 2019 was 18,2% van de leefloongerechtigden er een student. In Wallonië was dat 15,9% en in Vlaanderen 11,9%.

**RMI 5.** Gemiddeld maandelijks aantal studenten-leefloners, absolute cijfers (AC) en aandeel in de leefloonpopulatie (%), België & gewesten, 2003-2019.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
2003	994	4,3	2.653	7,9	734	4,2	4.381	5,9
2004	1.162	5,2	3.239	9,6	1.071	5,6	5.472	7,2
2005	1.442	6,6	3.761	11,0	1.416	7,0	6.619	8,7
2006	1.813	8,2	4.241	12,0	1.762	8,3	7.816	9,9
2007	1.943	8,9	4.701	12,9	2.020	9,1	8.664	10,8
2008	2.038	9,1	4.957	13,2	2.253	9,7	9.247	11,1
2009	2.278	9,1	5.218	12,8	2.435	9,6	9.931	10,9
2010	2.449	9,5	5.583	13,0	2.764	10,3	10.796	11,3
2011	2.383	9,8	5.660	12,9	2.963	11,0	11.005	11,6
2012	2.313	9,9	5.918	13,2	3.183	11,5	11.414	11,9
2013	2.366	9,9	6.278	13,6	3.667	12,6	12.311	12,4
2014	2.498	10,1	6.607	13,9	4.114	13,6	13.219	12,9
2015	2.569	9,4	7.267	13,0	4.572	13,8	14.408	12,4
2016	2.885	9,3	8.364	13,8	5.433	15,3	16.681	13,1
2017	3.737	10,2	9.891	15,1	6.338	16,7	19.965	14,2
2018	4.089	10,9	10.782	15,8	6.931	17,8	21.802	15,1
2019	4.371	11,9	11.242	15,9	7.174	18,2	22.786	15,5

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

## 4.2 Het Recht op Maatschappelijke Hulp

Mensen die niet in aanmerking komen voor het Recht op Maatschappelijke Integratie kunnen een beroep doen op het Recht op Maatschappelijke Hulp (RMH). De OCMW's beschikken over drie instrumenten: financiële steun (equivalent aan het leefloon), tewerkstelling en/of een tussenkomst in (dringende) medische hulpverlening. Buitenlandse onderdanen met een verblijfstitel die niet ingeschreven zijn in het bevolkingsregister kunnen equivalente maatschappelijke dienstverlening ontvangen of een tewerkstellingsmaatregel genieten. Asielzoekers kunnen materiële steun of equivalente maatschappelijke hulp krijgen. Medische hulp kan worden toegekend aan buitenlandse onderdanen met tijdelijk verblijfsrecht die niet aangesloten zijn bij een ziekenfonds en aan personen die illegaal verblijven en niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken. Deze laatste groep kan enkel aanspraak maken op 'dringende medische hulp'. We geven in dit onderdeel enkel de cijfers voor het equivalent leefloon. De tewerkstellingsmaatregelen werden overgedragen naar de regio's en de cijfers voor medische hulp kan men terugvinden op de website van de POD MI (zie: <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken>).



In 2019 ontvingen maandelijks gemiddeld 10.889 personen een equivalent leefloon, waarvan 39,2% in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Het aantal equivalente leefloners is sterk gedaald tussen 2003 en 2008. Volgens de POD MI (2020) is deze daling mede een gevolg van de afschaffing van het equivalent leefloon toegekend aan nieuwe asielzoekers ten voordele van materiële hulp verstrekt door de opvangstructuren, en de inwerkingtreding van de wet op het leefloon in oktober 2002, die het RMI uitbreidt tot vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister. De stijging in 2010 en 2011 is volgens POD MI (2020) te verklaren door de stijging van het aantal regularisaties en de verzaaging van de opvangstructuren tijdens deze twee jaren. In 2012 daalde het aantal gerechtigden op maatschappelijke hulp, mede door het einde van de crisis in de opvang van nieuwkomers en door nieuwe maatregelen inzake asiel en migratie (o.a. versnelling van de procedures, verstrenging van de voorwaarden inzake gezinshereniging, vermindering van de inkomende stromen, bevordering van het terugkeerbeleid, ...). In 2017 speelde vooral de overdracht van personen die subsidiaire bescherming genieten naar het RMI, een rol. In 2018 en 2019 is die daling gestabiliseerd.

**RMH 1.** Gemiddeld aantal ontvangers van een equivalent leefloon, absolute cijfers, percentages en per 1.000 inwoners, België & gewesten, 2003-2019.

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Per 1.000 inwoners
2003	20.666	52,3	11.618	29,4	7.217	18,3	39.501	3,8
2004	18.809	50,5	11.565	31,1	6.837	18,4	37.211	3,6
2005	16.517	47,9	11.323	32,8	6.655	19,3	34.495	3,3
2006	13.955	45,8	9.587	31,4	6.941	22,8	30.484	2,9
2007	11.411	44,0	7.808	30,1	6.724	25,9	25.943	2,4
2008	7.708	39,3	5.700	29,1	6.211	31,7	19.618	1,8
2009	7.481	37,9	5.314	27,0	6.923	35,1	19.717	1,8
2010	9.405	38,2	6.529	26,5	8.664	35,2	24.598	2,2
2011	9.974	35,2	7.672	27,0	10.719	37,8	28.364	2,6
2012	8.916	33,3	7.556	28,2	10.304	38,5	26.776	2,4
2013	7.102	32,9	5.948	27,6	8.514	39,5	21.564	1,9
2014	6.002	32,8	4.905	26,8	7.402	40,4	18.309	1,6
2015	5.577	33,2	4.478	26,6	6.759	40,2	16.814	1,5
2016	5.400	33,6	4.313	26,7	6.389	39,7	16.102	1,4
2017	3.155	27,3	3.442	29,8	4.940	42,8	11.537	1,0
2018	3.239	28,9	3.409	30,5	4.545	40,6	11.193	1,0
2019	3.241	29,8	3.380	31,0	4.269	39,2	10.889	0,9

**Bron:** POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen. Bevolkingscijfers Statbel.

Van de ontvangers van financiële steun is, op basis van de jaarcijfers in België, 38,5% samenwonend en 34,1% alleenstaand. 27,4% heeft een gezin ten laste. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn de ontvangers vaker alleenstaand, terwijl het in de andere gewesten eerder gaat om samenwoners. Meer vrouwen dan mannen ontvangen financiële steun (behalve in het Waalse Gewest, waar de verdeling naar geslacht ongeveer gelijk is). Het merendeel (35,9%) van de steuntrekkers situeert zich in de leeftijdscategorie van 25 tot 44 jaar, gevolgd door de groep jonger dan 25 jaar. Bijna negen op de tien (88,7%) rechthebbenden op een equivalent leefloon zijn vreemdelingen die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister; 3,5% is een asielzoeker; de rest (7,8%) behoort tot een andere categorie (POD MI, 2020).

**RMH 2.** Profiel van de ontvangers van financiële steun (in %) (RMH), België & gewesten, 2019.

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest	België
<b>Financiële steun naar categorie</b>				
Samenwonende persoon	38,9	40,7	36,3	38,5
Alleenstaande persoon	32,6	31,2	37,7	34,1
Persoon die uitsluitend leeft met een gezin te zijnen laste	28,5	28,1	26,0	27,4
<b>Financiële steun naar geslacht</b>				
Man	45,0	49,9	46,1	46,9
Vrouw	55,0	50,1	53,9	53,1
<b>Financiële steun naar leeftijd</b>				
Jonger dan 25 jaar	37,9	35,7	29,8	34,2
25-44 jaar	32,2	35,8	36,0	34,7
45-64 jaar	23,8	24,0	27,7	25,3
65 jaar en ouder	6,0	4,5	6,5	5,7

Bron: POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

### 4.3 De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB)

De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) biedt financiële hulp aan 65-plussers die niet over voldoende middelen beschikken. Sinds 2001 wordt deze uitkering toegekend aan (een groot deel van) de voormalige gerechtigden op een Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB), wanneer de regeling van de IGO gunstiger is voor de betrokkene. De anderen blijven het GIB ontvangen. De tijdsreeksen van de IGO moeten daarom samen met de tabellen van het GIB worden bekeken.

Tabel GIB/IGO 1a toont het uitdoven van het GIB-statuuat: elk jaar daalt het aantal ontvangers en het aandeel in het totaal aantal pensioengerechtigden. Per 1 januari 2019 waren er in totaal 105.612 ontvangers van de IGO en kregen nog 2.951 ouderen het GIB. In totaal waren er 108.563 ontvangers in de oude en nieuwe regeling samen, 0,8% meer dan op 1 januari 2018. Van de GIB-ontvangers is bijna negen op de tien vrouw; van de IGO-ontvangers is dit bijna zeven op de tien (GIB/IGO 1a en 1b). Van de gerechtigden op het GIB of IGO combineert de meerderheid (2.391 binnen het GIB en 86.663 binnen de IGO) dit recht met een pensioen in de regeling voor werknemers, zelfstandigen of ambtenaren. Voor 21.900 respectievelijk 560 personen is het IGO of het GIB dus de enige bron van inkomen.

**GIB/IGO 1a.** Evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2003-2019 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Totaal aantal pensioen- ontvangers	Aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	
		AC	%	AC	%	AC	% in het totaal pensioen- ontvangers
2003	1.732.724	6.325	23,4	20.759	76,6	27.084	1,6
2004	1.727.273	5.602	22,9	18.864	77,1	24.466	1,4
2005	1.736.238	4.862	22,3	16.956	77,7	21.818	1,3
2006	1.747.111	3.780	21,1	14.166	78,9	17.946	1,0
2007	1.819.927	3.326	20,5	12.899	79,5	16.225	0,9
2008	1.833.378	2.800	19,8	11.312	80,2	14.112	0,9
2009	1.856.017	3.302	18,2	9.910	91,1	12.212	0,7
2010	1.860.493	1.986	18,2	8.935	81,8	10.921	0,6
2011	1.884.221	1.671	17,5	7.882	82,5	9.554	0,5
2012	1.922.163	1.417	16,9	6.966	83,1	8.383	0,4
2013	1.963.308	1.198	16,4	6.118	83,6	7.316	0,4
2014	1.999.356	974	15,6	5.274	84,4	6.248	0,3
2015	2.036.795	795	14,8	4.577	85,2	5.372	0,3
2016	2.069.508	595	13,2	3.917	86,8	4.512	0,2
2017	2.092.821	482	12,2	3.465	87,8	3.947	0,2
2018	2.147.471	399	11,7	3.001	88,3	3.400	0,2
2019	2.196.890	339	11,5	2.612	88,5	2.951	0,1

**Bron:** Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

**GIB/IGO 1b.** Evolutie van het aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en van het totaal aantal pensioenontvangers, België, 2003-2019 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

Jaar	Totaal aantal pensioenontvangers	Aantal ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	
		AC	%	AC	%	AC	% in het totaal pensioenontvangers
2003	1.732.724	21.454	29,3	51.681	70,7	73.135	4,2
2004	1.727.273	21.790	30,2	50.326	69,8	72.116	4,2
2005	1.736.238	22.015	31,3	48.277	68,7	70.292	4,0
2006	1.747.111	22.516	32,0	47.949	68,0	70.465	4,0
2007	1.819.927	23.561	32,5	48.844	67,5	72.405	4,1
2008	1.833.378	25.200	32,8	51.541	67,2	76.741	4,2
2009	1.856.017	28.410	33,0	57.789	67,0	86.199	4,6
2010	1.860.493	29.857	33,8	58.368	66,2	88.225	4,7
2011	1.884.221	31.748	34,1	61.251	65,9	92.999	4,9
2012	1.922.163	32.872	34,2	63.377	65,8	96.249	5,0
2013	1.963.308	34.743	34,3	66.670	65,7	101.413	5,2
2014	1.999.356	36.112	34,2	69.402	65,8	105.514	5,3
2015	2.036.795	37.013	34,2	71.277	65,8	108.290	5,3
2016	2.069.508	37.047	34,3	70.809	65,7	107.856	5,2
2017	2.092.821	35.966	33,9	70.256	66,1	106.222	5,1
2018	2.147.471	36.158	34,7	68.107	65,3	104.265	4,9
2019	2.196.890	36.463	34,5	69.149	65,5	105.612	4,8

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

In de regeling rond het GIB vormen alleenstaande niet-gehuwde vrouwen het merendeel van de ontvangers: 91,2% van alle vrouwen die een GIB ontvingen op 1 januari 2019 (GIB/IGO 2). Bij de mannelijke ontvangers van het GIB was dat 75,2%.

**GIB/IGO 2.** Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) naar categorie en geslacht, België, 2019 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

	AC	%
<b>1. Mannen</b>		
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	76	22,4
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	6	1,8
c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	255	75,2
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	2	0,6

	AC	%
<b>2. Vrouwen</b>		
a. Gehuwd, rustpensioen 'gezin'	9	0,3
b. Gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	22	0,8
c. Niet-gehuwd, rustpensioen 'alleenstaande'	2.381	91,2
d. Rust- en overlevingspensioen (gedeelte rust)	199	7,6
<b>Totaal</b>	2.950	

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

Iets meer dan de helft van de mannelijke IGO-ontvangers komt in aanmerking voor het verhoogde basisbedrag. Bij de vrouwen is dit meer dan 80% (GIB/IGO 3).

**GIB/IGO 3.** Ontvangers van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) naar categorie en geslacht, België, 2019 (absolute cijfers en percentages per 1 januari).

	AC	%
<b>1. Mannen</b>		
a. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	17.886	49,1
b. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogde basisbedrag	18.477	50,7
c. Niet verdeelde gevallen	100	0,3
<b>2. Vrouwen</b>		
a. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het basisbedrag	12.681	18,3
b. Zij die in aanmerking komen voor de toekenning van het verhoogde basisbedrag	56.334	81,5
c. Niet verdeelde gevallen	134	0,2
<b>Totaal</b>	105.612	

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

Begin 2019 is 64,4% van de mannelijke GIB-ontvangers ouder dan 85 jaar; bij de vrouwelijke ontvangers is dit 55,1%. In het totaal gaat het voor de GIB-ontvangers over 56,2%. Bij de IGO-ontvangers ligt dit percentage lager: 13,9% voor de totale populatie (GIB/IGO 4).

**GIB/IGO 4.** Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen naar leeftijd en geslacht, België, 2019 (per 1 januari).

Leeftijd	Mannen		Vrouwen		Totaal	
	GIB	IGO	GIB	IGO	GIB <sup>1</sup>	IGO
65-69	0,0	30,9	0,0	26,3	0,0	27,9
70-74	0,0	24,5	0,0	25,0	0,0	24,8
75-79	0,0	17,2	1,7	18,8	1,5	18,3
80-84	25,4	14,8	38,4	15,3	36,9	15,1
85+	74,6	12,5	59,8	14,6	61,5	13,9
<b>Totaal</b>	100	100	100	100	100	100

1. Er zijn nog twee gevallen van GIB jonger dan 64 jaar; deze zijn niet mee opgenomen in de tabel.

Bron: Federale Pensioendienst en eigen berekeningen.

## 4.4 Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

Tabel PH 1 toont het aantal ontvangers van een tegemoetkoming aan personen met een handicap. 200.326 Belgen ontvingen eind 2019 een Inkomensvervangende of Integratietegemoetkoming (IVT/IT); 1.046 personen ontvingen een uitkering uit een uitdovend stelsel. De Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB) werd in 2014 overgedragen naar de gemeenschappen. Voor het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap worden deze cijfers nog beheerd door de DG Handicap. Langs die weg ontvingen 46.145 personen een THAB (niet in tabel). In het Vlaamse Gewest werd deze tegemoetkoming hervormd tot het Zorgbudget voor ouderen met een zorgnood. In december 2019 waren er 101.893 Vlamingen met zo'n zorgbudget (niet in tabel). Opgeteld ontvingen 148.038 Belgen een THAB of zorgbudget. In totaal kregen eind 2019 zo 349.410 een tegemoetkoming voor personen met een handicap.

**PH 1.** Evolutie van het aantal ontvangers van een tegemoetkoming aan personen met een handicap, België, 2003-2019 (absolute cijfers en % van het totaal aantal rechthebbenden, toestand december).

	IVT-IT		THAB		Andere <sup>a</sup>		Totaal	Evolutie
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	Evolutie (%)
2003	127.174	54,9	90.939	39,3	13.557	5,9	231.670	-
2004	130.320	51,9	109.594	43,6	11.317	4,5	251.231	+8,4
2005	133.672	51,8	114.994	44,5	9.612	3,7	258.278	+2,8
2006	134.635	50,9	121.749	46,0	8.210	3,1	264.594	+2,4
2007	137.242	50,4	128.026	47,0	7.090	2,6	272.358	+2,9
2008	143.037	51,2	130.455	46,7	6.136	2,2	279.628	+2,7
2009	152.694	51,5	138.626	46,8	5.179	1,7	296.499	+6,0
2010	158.662	51,3	145.945	47,2	4.409	1,4	309.016	+4,2
2011	160.071	50,9	150.846	47,9	3.784	1,2	314.701	+1,8
2012	163.336	51,3	152.159	47,7	3.184	1,0	318.679	+1,3
2013	166.903	51,7	153.361	47,5	2.664	0,8	322.928	+1,3
2014	170.687	52,1	154.482	47,1	2.605 <sup>b</sup>	0,8	327.774	+1,5
2015	175.416	53,0	153.647	46,4	2.171 <sup>b</sup>	0,7	331.234	+1,1
2016	179.452	53,9	151.819	45,6	1.868 <sup>b</sup>	0,6	333.139	+0,6
2017	182.895	55,2	146.881 <sup>c</sup>	44,3	1.576 <sup>b</sup>	0,5	331.352	-0,5
2018	190.141	55,8	149.576 <sup>c</sup>	43,9	1.322 <sup>b</sup>	0,4	341.039	+2,9
2019	200.326	57,3	148.038 <sup>c</sup>	42,4	1.046	0,3	349.410	+2,5

a. De categorie 'andere' betreft stelsels in uitdoving, zowel diegenen die worden uitbetaald via DG Personen met een handicap (de gewone of bijzondere tegemoetkoming GT/BT), als diegenen die worden betaald door de Rijksdienst voor Pensioenen (de aanvullende tegemoetkoming (AT), de tegemoetkoming ter aanvulling van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (TAGI) en de tegemoetkoming voor hulp van derde (THVD)).

b. De cijfers in deze tabel beslaan de toestand zoals in december van jaar X, m.u.v. de AT/TAGI/THVD vervat in het totaal van de categorie 'andere' in 2014-2018, voor deze jaren werd voor deze cijfers de toestand op 1 januari X+1 genomen.

- c. De Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden werd in 2014 overgedragen naar de gewesten. In het Vlaamse Gewest werd de THAB in 2017 hervormd tot het 'Zorgbudget voor ouderen met zorgnood'. Voor het Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige gemeenschap behandelt de DG Handicap voorlopig nog de THAB-dossiers tot de overname. Het cijfer 'THAB' vanaf 2017 betreft een optelsom van de dossiers van DG Handicap en het Vlaamse cijfer Zorgbudget.

**Bron:** FOD Sociale Zekerheid, DG Personen met een handicap; Agentschap Zorg en Gezondheid, afdeling Vlaamse Sociale Bescherming.

### *Voor meer informatie*

Directie-generaal voor Personen met een handicap, Kruidtuinlaan 50 bus 150, 1000 Brussel, telefoon: 0800 987 99, website: <http://handicap.belgium.be>

Federale Pensioendienst (FPD), Zuidertoren, Europaesplanade 1, 1060 Brussel, telefoon: 1765, website: <http://www.sfpd.fgov.be>

POD Maatschappelijke Integratie, (POD MI), Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 165, 1000 Brussel, telefoon: 02 508 85 85, mail: [vraag@mi-is.be](mailto:vraag@mi-is.be), website: <https://www.mi-is.be>

## 5. Consumptie en schulden

### 5.1 Consumptie

De European Union Household Budget Survey (EU-HBS) is een enquête over inkomsten en uitgaven. Deze enquête peilt naar de consumptiegewoonten van de bevolking. In België wordt deze enquête tweejaarlijks afgenomen door Statbel (FOD Economie). Huishoudens houden hun uitgaven gedurende vijftien dagen bij via een dagboek. Vanaf 2018 bestaat de steekproef uit drie delen: een steekproef als onderdeel van de arbeidskrachtenenquête (EAK), waar huishoudens die enkel zijn samengesteld uit personen ouder dan 76 jaar niet worden bevraagd; een panelcomponent, waarin huishoudens van de vorige golf van HBS bevraagd worden; en een bijkomende steekproef vanuit het Rijksregister, waarmee ook de oudere huishoudens (76-plussers) bevraagd worden. De enquête wordt ook gebruikt voor de berekening van de consumptieprijsindex.

De recentste editie van de Huishoudbudgetenquête dateert van 2018, waarbij 6.136 gezinnen werden bevraagd. De gemiddelde uitgaven van huishoudens in België bedroegen € 35.764 (in Vlaanderen was dat gemiddeld € 36.895, in Wallonië € 34.589 en in Brussel € 33.356). Belgische gezinnen spendeerden 30,3% van hun uitgaven aan de woning (inclusief water, elektriciteit, gas en andere brandstoffen); daarnaast ging 5,3% naar de aankoop van meubelen, huishoudtoestellen en onderhoudsproducten. 16,0% werd gespendeerd aan voeding, dranken en tabak. Ook transport was een belangrijke uitgavenpost (11,4%). Daarna volgden persoonlijke verzorging en diensten (10,2%), cultuur en vrije tijd (7,2%), horeca (6,6%), gezondheid (4,6%) en kleding en schoenen (4,6%).

Als we kijken naar de uitgavenbronnen per inkomenskwartiel (CS 1), zien we dat in het eerste kwartiel (de 25% laagste inkomensgezinnen) het grootste deel gaat naar huisvesting (39,4%), naar voeding, tabak en drank (16,6%) en naar persoonlijke verzorging en diensten (10,7%). Hoe hoger op de inkomensladder, hoe kleiner het deel van de huishouduitgaven dat gaat naar huisvesting (24,9% in het vierde kwartiel). Toch blijft het ook de grootste uitgavenpost voor de hogere inkomens. In de hogere kwartielen geeft men naar verhouding meer uit aan transport, cultuur, vrije tijd, opleiding, restaurant en horeca.

**CS 1.** Aandeel van de verschillende uitgavenbronnen in de totale uitgave per inkomenskwartiel<sup>1</sup> (in %), België, 2018.

	Totaal	Q1	Q2	Q3	Q4
Totale consumptie (in euro)	35.764	21.791	29.517	39.463	52.252
Voeding en niet-alcoholische dranken	14,0	13,8	14,1	13,6	14,5
Alcoholische dranken, tabak, drugs	2,0	2,8	2,2	2,1	1,6
Kleding en schoenen	4,6	3,2	4,0	4,7	5,6
Woning, water, elektriciteit, gas en andere brandstoffen	30,3	39,4	34,1	29,5	24,9
Meubelen, huishoudtoestellen en onderhoudsproducten	5,3	3,4	4,1	5,6	6,5
Gezondheid	4,6	5,2	4,8	4,6	4,2
Transport	11,4	7,4	9,6	12,6	13,1
Communicatie	3,1	3,9	3,6	3,0	2,5
Cultuur en vrije tijd	7,2	5,7	6,1	7,2	8,5
Opleiding	0,7	0,3 <sup>2</sup>	0,4	0,8	1,0
Restaurant en horeca	6,6	4,4	6,0	6,5	7,9
Persoonlijke verzorging en diensten	10,2	10,7	11,0	10,0	9,8

1. Inkomenskwartielen verdelen de bevolking in vier gelijke groepen, naargelang hun inkomen. De 25% huishoudens met het laagste inkomen (Q1) hebben in de HBS 2018 een inkomen van maximaal € 20.736, gezinnen in kwartiel 2 (Q2) hebben een inkomen tussen € 20.736 en € 32.640, gezinnen in kwartiel 3 (Q3) hebben een inkomen tussen € 32.640 en € 52.022, en de groep 25% rijkste huishoudens (Q4) heeft een inkomen van minstens € 52.022.

2. Dit is een minder betrouwbaar cijfer gezien de kleine steekproef.

**Bron:** Statbel, Huishoudbudgetenquête 2018 en eigen berekeningen.

## 5.2 Schulden

De schuldenproblematiek is een bijzonder uitgebreid thema. Het gaat niet alleen om achterstallige betalingen voor bijvoorbeeld nutsvoorzieningen, schoolfacturen, fiscale schulden, schulden voor hypotheeklen of consumentenkredieten, maar evenzeer over het aanbod van hulpverlening of de praktijken van incassokantoren en gerechtsdeurwaar-



ders. In dit deel lichten we slechts een tipje van de sluier. De EU-SILC-bevraging leert bijvoorbeeld dat 5,5% van de Belgische huishoudens in 2019 minstens een achterstallige betaling had tijdens het afgelopen jaar inzake hypotheek/huur, nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit, water) of leningen (aankopen op afbetaling of andere leningen). Gezinnen met een inkomen onder de armoederisicogrens rapporteren een veel hoger percentage (16,6%) dan gezinnen met een inkomen boven deze grens (3,6%). Deze cijfers zijn gebaseerd op een bevraging via een enquête; het is dus relevant om data te bekijken op populatieniveau. We rapporteren hier enkele cijfers van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, de Vlaamse Regulator voor de Elektriciteits- en Gasmarkt en de Vlaams Milieumaatschappij. Ook gegevens over de hulpverlening via de erkende diensten voor schuldbemiddeling komen aan bod.

### 5.2.1 Kredietschulden

De Centrale voor Kredieten aan Particulieren (CKP) van de Nationale Bank van België registreert wanbetaling op het vlak van consumentenkredieten (leningen op afbetaling, verkopen op afbetaling en kredietopeningen) en hypothecaire kredieten. In 2008-2009 brak de financieel-economische crisis uit en dit heeft zijn weerslag gehad op de cijfers van de CKP: meer consumenten werden geconfronteerd met betalingsmoeilijkheden en de omvang van het gemiddelde achterstallige bedrag liep op. Op 31 december 2019 noteerde de CKP in totaal 336.691 kredietnemers met een openstaande betalingsachterstand voor een consumenten- en/of hypothecair krediet, of 3,4% van de meerderjarige bevolking (CS 2). Het aantal achterstallige kredietovereenkomsten neemt voor het derde opeenvolgende jaar af. Eind 2019 stonden 488.771 achterstallige contracten geregistreerd (waarvan 29.897 voor een hypothecair krediet) (CS 2). Het totale achterstallige bedrag bedroeg 2,7 miljard euro, een daling met 5,3% tegenover eind 2018. Eind 2019 bedraagt het gemiddelde achterstallige bedrag per contract € 5.494.

Men dient in het achterhoofd te houden dat de CKP sinds 2011 een aangepaste berekeningswijze hanteert die een invloed uitoefent op het aantal kredietopeningen en bijgevolg op het aantal achterstallige betalingen. Dit biedt deels een verklaring voor de stijgende cijfers sinds 2010. Nieuw sinds 1 april 2015 is dat consumenten geen nieuwe kredietovereenkomst meer kunnen afsluiten wanneer ze in de Centrale geregistreerd staan voor een totaal achterstallig bedrag van meer dan € 1.000 in het kader van een of meer niet-tijdig afgeloste consumentenkredieten. Voorts moet opgemerkt worden dat op 1 april 2019 de minimumdrempel voor de eerste registratie van een wanbetaling verhoogd werd van € 25 naar € 50. De daling van het aantal achterstallige kredietovereenkomsten is mede daaraan te wijten (maar zelfs wanneer deze wijziging niet in rekening wordt genomen, ziet de CKP nog steeds een daling van de achterstallige contracten).

**CS 2.** Aantal achterstallige geregistreerde personen en contracten bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, België, 2007-2019.

Jaar	Geregistreerde personen	Aantal contracten		Achterstallig of eisbaar bedrag (duizenden euro's)	
		Consumenten- & Hypothecair krediet	Consumenten-krediet	Hypothecair krediet	Consumenten-krediet
2007	279.429	387.050	24.364	1.238.594	538.371
2008	285.595	390.783	25.107	1.303.531	552.056
2009	300.296	407.697	26.633	1.471.894	682.977
2010	308.803	421.047	27.678	1.593.477	825.553
2011 <sup>1</sup>	319.092	431.519	28.974	1.672.552	876.701
2012	330.129	452.111	30.509	1.750.322	971.452
2013	341.416	471.204	32.340	1.787.326	1.177.106
2014	350.635	488.835	34.005	1.802.917	1.305.496
2015	364.385	513.806	33.709	1.789.162	1.363.667
2016	370.701	522.895	33.041	1.751.770	1.367.002
2017	363.573	509.828	31.286	1.685.278	1.304.443
2018	354.879	492.123	29.755	1.604.028	1.230.625
2019 <sup>2</sup>	336.691	458.874	29.897	1.536.526	1.148.699

1. Sinds 2011 moet de geoorloofde debetstand op een rekening (de uitdrukkelijke kredietopening waarbij een kredietgever een consument de mogelijkheid biedt bedragen op te nemen die het beschikbare tegoed op zijn rekening te boven gaan) in de CKP worden geregistreerd (dit was voordien niet het geval indien het bedrag van de kredietlijn lager was dan € 1.250 en terugbetaalbaar binnen drie maanden). Deze wijziging heeft een invloed op het aantal kredietopeningen (een vorm van het consumentenkrediet), waardoor cijfers met betrekking tot consumentenkrediet van voor 2011 niet helemaal vergelijkbaar zijn met deze era.
2. Overeenkomstig het KB van 16 december 2018 moet de eerste registratie van een wanbetaling van een kredietovereenkomst sinds 1 april 2019 betrekking hebben op een bedrag hoger dan € 50, daar waar dit voorheen € 25 was. De daling van het aantal achterstallige kredietovereenkomsten in 2019 is mede daaraan te wijten.

**Bron:** Nationale Bank van België (2020).

## 5.2.2 Energie en drinkwaterschulden

De Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt, kortweg VREG, is verantwoordelijk voor het verzamelen van statistieken met betrekking tot de sociale openbaardienstverplichtingen in de elektriciteits- en aardgasmarkt. Voor een goed begrip van de procedure bij wanbetaling verwijzen we naar het rapport van de VREG (2020). In het kort komt deze hierop neer: wie een factuur voor gas of elektriciteit niet tijdig betaalt aan de leverancier, krijgt eerst een herinneringsbrief, daarna volgt een aangetekende ingebrekestelling. Als de klant niet reageert of hij komt een intussen opgemaakt afbetalingsplan niet na, dan mag de leverancier het contract opzeggen. Wanneer de klant geen nieuwe leverancier vindt, neemt de distributienetbeheerder de levering van gas of elektriciteit over. Daar betaalt de klant een ontrabend tarief zodat hij de stap naar de vrije markt sneller zou zetten, behalve als het om een beschermde klant gaat. In dat geval betaalt de klant bij

de netbeheerder een sociale maximumprijs. De categorieën waartoe men moet behoren om erkend te worden als beschermde klant zijn voornamelijk gebaseerd op het ontvangen van uitkeringen of tegemoetkomingen, zoals het leefloon, een tegemoetkoming voor gehandicapten of een Inkomensgarantie voor Ouderen. Ook bij de netbeheerder volgen eerst herinneringsbrieven en een aangetekende ingebrekestelling bij wanbetaling. Als de klant ook hier niet op reageert of zijn afbetaalplan niet naleeft, wordt een budgetmeter geïnstalleerd. Merk op dat sinds de uitrol van de digitale meter vanaf 1 juli 2019 geen aparte budgetmeter meer wordt geïnstalleerd, maar een digitale meter. De budgetmeterfunctie van zo'n digitale meter kan vanop afstand door de netbeheerder worden ingeschakeld. Als de netbeheerder geen toegang krijgt tot de woning, kan de procedure tot het afsluiten van de energietoevoer opstarten. Met een budgetmeter kan de klant energie verbruiken met een budgetmeterkaart waarop hij budget kan opladen (via een digitale meter gebeurt zo'n oplading digitaal). Als het opgeladen bedrag opgebruikt is, treedt een hulpkrediet (200 kWh elektriciteit en 1.000 kWh aardgas) in werking. Dit wordt verrekend aan de sociale maximumprijs. Wanneer ook dit noodkrediet is opgebruikt, kan de klant de stroombegrenzer in de budgetmeter inschakelen en zo verder elektriciteit verbruiken aan een beperkt vermogen van 10 ampère. Bij sommige budgetmeters wordt deze stroombegrenzer uitgeschakeld ('naakte budgetmeter'): de klant kan dan enkel elektriciteit verbruiken wanneer hij de kaart oplaadt. Deze maatregel kan worden genomen om volledige afsluiting te vermijden of om te voorkomen dat schulden oplopen doordat de klant via de stroombegrenzer blijft verbruiken. Dit houdt het risico in op zelfafsluiting. Wanneer er technisch geen budgetmeter elektriciteit kan geplaatst worden, worden klassieke stroombegrenzers geplaatst, waarmee de klant enkel 10 ampère kan verbruiken. Als het hulpkrediet voor aardgas is opgebruikt, bestaat er geen technische oplossing die een beperkt aardgasverbruik toelaat (zoals bij een stroombegrenzer). In de winter kan men sinds 2011 wel een aanvraag bij het OCMW indienen voor een minimumlevering aardgas. De klant kan dan een beperkt bedrag van het OCMW krijgen om de aardgasbudgetmeterkaart weer op te laden. Elk OCMW beslist zelf of het deze maatregel toepast. In specifieke gevallen kan de netbeheerder de elektriciteit- of gastoevoer afsluiten zonder voorgaand advies van een lokale adviescommissie (LAC) (bv. bij onveiligheid, fraude of leegstand). Bij wanbetaling moet eerst de LAC geraadpleegd worden om over te kunnen gaan tot afsluiting. Tussen 1 december en 1 maart mogen huishoudelijke afnemers ook na een positief advies van de LAC niet afgesloten worden. (Tijdens de coronacrisis werd deze periode tijdelijk verlengd tot 17 juli 2020.) Tabel CS 3 presenteert de belangrijkste cijfers rond deze procedure.

Op 31/12/2019 had 7,87% van de afnemers voor elektriciteit en 7,63% van de afnemers voor aardgas het statuut van beschermde klant (absolute cijfers zie tabel CS 3). Zij betalen een sociale maximumprijs voor elektriciteit en aardgas en energieleveranciers mogen hen geen kosten aanrekenen voor herinneringsbrieven en ingebrekestellingen.

Bij de commerciële leveranciers voor elektriciteit en aardgas was er sprake van een sterke stijging van het aantal opgestarte afbetalingsplannen tussen 2015 en 2017. In 2018 zette die stijging zich voort om in 2019 een uitzonderlijk hoog niveau te bereiken (105.715 nieuw opgestarte plannen). Een deel van de verklaring ligt bij Luminus, dat sinds 2018 een betalingsuitstel ook als betalingsplan registreert, en bij Essent, waar door een verandering in het IT-systeem een vertraging zat op het uitsturen van ingebrekestellingen

(waardoor er in 2019 ingehaald moest worden op het opstarten van afbetalingsplannen) (VREG, 2020). De gemiddelde schuld waarbij een afbetalingsplan afgesloten wordt, daalde ten opzichte van 2018 (€ 656,99). In ongeveer een op de drie afbetalingsplannen werd minstens één afbetaling niet of te laat betaald. Volgens de VREG (2020) was 2019 een kanteljaar voor het aantal opgezegde contracten, het aantal annuleringen en het aantal definitieve opzeggingen. De stijgende trend van de laatste jaren werd zowel voor elektriciteit als aardgas doorbroken. Dat is waarschijnlijk een gevolg van een daling in de energieprijzen in 2019 (waardoor klanten minder betalingsproblemen hadden) of doordat de leveranciers meer inspanningen deden om haalbare afbetalingsplannen op te stellen.

Bekijken we vervolgens de cijfers van de distributienetbeheerders elektriciteit. Op 31/12/2019 waren er 79.701 gezinnen klant bij de netbeheerder wegens wanbetaling (2,7% van alle huishoudelijke aansluitingen elektriciteit). Op 31/12/2019 waren er 39.220 actieve budgetmeters voor elektriciteit, een daling met 4,4% tegenover 2018 en het laagste niveau sinds 2008. Sommige gezinnen hebben meer dan één budgetmeter voor elektriciteit (bv. omdat ze een aparte meter voor verwarming op elektriciteit hebben). Het aantal gezinnen dat elektriciteit afneemt via een budgetmeter is daarom lager dan het aantal actieve budgetmeters: het gaat om 36.952 huishoudelijke afnemers (1,3% van alle huishoudelijke aansluitingen) (VREG, 2020). In uitzonderlijke gevallen (bv. plaatsgebrek of technische redenen) is het soms niet mogelijk of onverantwoordelijk duur om een budgetmeter te plaatsen. Dan wordt een klassieke stroombegrenzer geplaatst met een vermogen van 10 ampère. Eind 2019 waren er zo 1.609 stroombegrenzers.

In de loop van 2019 werden 881 huishoudelijke afnemers afgesloten van elektriciteit na LAC-advies (-46,4% ten opzichte van 2018). Deze forse daling is enerzijds te wijten aan de mogelijkheid sinds eind 2018 bij ex-Eandis om de schulden van vroegere adressen en gerelateerde zakenpartners te recupereren via een huidige actieve budgetmeter. Voordien werden in die gevallen oplaadblokkades geïnstalleerd op de budgetmeter en werden deze situaties meegeteld als afsluitingen. Anderzijds werd in de tweede helft van 2019 prioriteit gegeven aan de uitrol van de digitale meter waardoor er minder tijd was voor de uitvoering van schorsingsopdrachten (VREG, 2020).

Wat de cijfers van de distributienetbeheerders gas betreft, werden op 31 december 2019 58.176 gezinnen wegens wanbetaling beleverd (3,0% van de huishoudelijke toegangspunten voor aardgas). Het aantal aardgasbudgetmeters op die dag bedroeg 26.318, een daling van 5,0% tegenover een jaar eerder. Het aantal toegekende aanvragen voor de minimumlevering van aardgas bereikte in 2017 een record. Die stijging zette zich door in 2018 en 2019 (5.753 toegekende aanvragen). Aangezien de winter van 2019 zacht was en de aardgasprijzen daalden, is die stijging wellicht te verklaren door sensibiliseringscampagnes (VREG, 2020). Een gemiddeld gezin kreeg in de winter van 2017-2018 in het kader van deze regeling € 311,09 toegekend. 801 toegangspunten voor aardgas werden in 2019 afgesloten (een daling van 46,7% tegenover 2018).

**CS 3. Sociale statistieken elektriciteit en aardgas, Vlaanderen, 2019.**

<b>1. Energieleveranciers elektriciteit en aardgas</b>	
<b>Aantal beschermde afnemers</b>	
Elektriciteit	214.921
Aardgas	141.664
Opgestarte afbetalingsplannen in jaar X	105.715
Gemiddelde uitstaande schuld opgestarte afbetalingsplannen	€ 656,99
Totaal aantal lopende afbetalingsplannen	148.410
<b>2.1 Distributienetbeheerders elektriciteit</b>	
<b>Levering door de netbeheerder</b>	
Aantal ingestroomde afnemers in jaar X	31.770
Aantal huishoudelijke elektriciteitsafnemers beleverd door de netbeheerders op 31/12 wegens wanbetaling	79.701
Aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	13.809
<b>Budgetmeter</b>	
Aantal in jaar X geplaatste of opnieuw ingeschakelde budgetmeters	10.010
Totaal aantal ingeschakelde budgetmeters op 31/12	39.220
Aantal 'naakte' budgetmeters op 31/12	8.279
<b>Tien ampère</b>	
Totaal aantal ingeschakelde klassieke stroombegrenzers op 31/12	1.609
<b>Afsluiting</b>	
Aantal toegangspunten dat in de loop van jaar X werd afgesloten, na advies LAC	881
<b>2.2 Distributienetbeheerders aardgas</b>	
<b>Levering door de netbeheerder</b>	
Aantal ingestroomde afnemers in jaar X	23.227
Aantal huishoudelijke gasafnemers beleverd door de netbeheerders op 31/12 wegens wanbetaling	58.176
Aantal huishoudelijke afnemers dat op 31/12 door de netbeheerder werd beleverd en dat recht heeft op de sociale maximumprijs	10.318
<b>Budgetmeter</b>	
Aantal in jaar X geplaatste of terug ingeschakelde budgetmeters	7.318
Totaal aantal geplaatste ingeschakelde budgetmeters op 31/12	26.318
<b>Minimale levering</b>	
Aantal gezinnen dat tussenkomst OCMW kreeg	5.753
<b>Afsluiting</b>	
Aantal toegangspunten dat in de loop van jaar X werd afgesloten, na advies LAC	801

Bron: VREG (2020).

De Vlaamse Milieumaatschappij (VMM, 2019) rapporteert sociale statistieken inzake drinkwater en wanbetaling. Van de 2.654.366 huishoudelijke afnemers in Vlaanderen op 1 januari 2018 (+ 0,7% in vergelijking met 2017) waren er 157.842 beschermde klanten die recht hadden op het sociaal tarief, de zogenaamde 'beschermde rechthebbende klanten'. Het betreft 5,9% van alle drinkwaterklanten, 1,2% meer in vergelijking met begin 2017. Daarnaast waren er 26.681 beschermde klanten die geen recht hadden op het sociaal tarief ('beschermde niet-rechthebbende klanten'). Zij maakten zo'n 1% uit van alle drinkwaterklanten en het betreft een daling met 0,5% in vergelijking met een jaar eerder. Alle beschermde klanten genieten van een aantal voordelen (zoals een gratis waterscan van de woning, recht op maandelijkse betalingen, geen kosten voor herinneringsbrieven en ingebrekestellingen). Enkel de rechthebbende beschermde klanten genieten daarnaast van een sociaal tarief (een korting van 80% op de waterfactuur). De hier genoemde cijfers over het aantal beschermde klanten houden geen rekening met de cijfers van Vivaqua omdat deze exploitant geen opdeling naar klantengroep heeft gerapporteerd.

De procedure wanbetaling start wanneer de klant na het verstrijken van de uiterste betaaldatum zijn drinkwaterfactuur niet betaald heeft en een herinneringsbrief ontvangt (de klant kan op voorhand wel betalingsuitstel aanvragen). De VMM (2019) merkt dat beschermde en rechthebbende klanten in vergelijking tot de andere klantengroepen minder vaak gebruik maken van een betalingsuitstel. Als de klant geen gevolg geeft aan de brief, volgt een aangetekende ingebrekestelling. De klant kan een afbetalingsplan afsluiten met de exploitant, via het OCMW of met een erkende instelling voor schuldbemiddeling. In 2018 hebben de exploitanten 62.646 aanvragen voor een afbetalingsplan ontvangen (een daling met 8,7% tegenover 2017); 99,1% daarvan werd toegestaan. 49.823 klanten kregen minstens één afbetalingsplan. 27,8% hiervan werd niet correct nageleefd omdat de klant minstens een keer niet, te weinig of te laat betaalde. Daarnaast legden de Lokale Adviescommissies (LAC) aan 11.343 klanten minstens één afbetalingsplan op, waarvan 59,1% niet werd nageleefd (een afbetalingsplan door de LAC wordt opgelegd als voorwaarde om niet te worden afgesloten van de watertoevoer).

Wanneer de klant niet ingaat op de ingebrekestelling of het afbetalingsplan via de exploitant niet correct betaalt, heeft de exploitant twee mogelijkheden: de schuld invorderen via het opstarten van een procedure via de rechtbank (eventueel voorafgegaan door een minnelijke invordering) of een aanvraag tot afsluiting indienen bij de LAC. In 2018 werden 5.911 klanten voor de rechtbank gedagvaard. Dat is 19,8% meer dan in 2017, een stijging die in grote mate te wijten is aan de sterke stijging van het aantal dagvaardingen bij Waterlink. 27.932 dossiers werden naar de LAC doorgestuurd, waarvan er 26.058 werden behandeld (een aantal dossiers komt immers niet op de LAC-zitting, bijvoorbeeld omdat de klant inmiddels de openstaande schuld heeft vereffend of een afbetalingsregeling is gestart).

De LAC beslist na een sociaal vooronderzoek of de klant afgesloten mag worden. Bekijken we enkel de dossiers wegens wanbetaling (27.894 behandelde dossiers), dan gaven de LAC's 376 (1,4% van de gevallen) positieve adviezen (toelating om af te sluiten). Dat is een daling met 44,2% ten opzichte van 2017. Een negatief advies, waarbij de LAC het verzoek van de exploitant niet volgt, gebeurde in 9.935 dossiers (38,2% van de gevallen, een

stijging met 4,2% tegenover 2017). Bij 15.663 dossiers (60,3% van de gevallen) gaf de LAC een voorwaardelijk advies, wat betekent dat er alsnog zal worden afgesloten als de klant de opgelegde voorwaarden niet vervult. Het gaat om een daling met 1,7% tegenover 2017.

In 2018 werden in totaal 920 klanten afgesloten van het openbaar waterdistributienetwerk, een daling van 53,2% tegenover 2017. Deze daling is in grote mate toe te schrijven aan de daling bij De Watergroep en Water-link. Bij Water-link is er sinds enkele jaren sprake van een structurele daling na een principiële beleidsbeslissing om geen effectieve afsluitingen meer uit te voeren. Bij De Watergroep is de daling het gevolg van een tijdelijke stopzetting van de afsluitprocedure door redenen van interne werking. (VMM, 2019). Het aantal afsluitingen omvat zowel klanten die afgesloten werden na een LAC-beslissing (685) als klanten die afgesloten werden zonder dat een LAC-beslissing nodig was (235). De gemiddelde schuld bij afsluiting van klanten na LAC-advies bedroeg € 1.452; bij afsluiting van klanten zonder LAC-advies was dat € 1.025. Van de 235 afsluitingen zonder LAC-advies, zijn er 218 met als reden wanbetaling: het gaat hier over woningen zonder domiciliëring, meestal tweede verblijven. Van de 920 afgesloten klanten waren er 65 rechthebbend en vier beschermd, maar niet rechthebbend. Van de 920 afgesloten klanten werden er 643 herangesloten op hetzelfde leveringsadres. In 307 van de gevallen gebeurde dat binnen de zeven kalenderdagen, bij 155 klanten werd pas na meer dan dertig kalenderdagen herangesloten. 277 afgesloten klanten werden niet herangesloten op hetzelfde leveringsadres (meestal gaat het over klanten die verhuisd of overleden zijn).

De VMM (2019) concludeert dat het gevoerde beleid ten aanzien van sociaal zwakkeren, met name ten aanzien van klanten die recht hebben op een sociaal tarief, leidt tot een beheersing van de betalingsproblemen bij deze groep. Tegelijkertijd blijven betalingsproblemen voorkomen en zijn het vooral de beschermde, niet-rechthebbende klanten die hier kwetsbaar voor zijn.

**CS 4.** Wanbetaling voor de waterfactuur, klanten zonder ondernemingsnummer, Vlaanderen, 2018.

	Aantal	Aantal klanten	% van aantal klanten (N= 2.654.366)
<b>Aantal beschermde klanten</b>		184.523	6,9
Met recht op sociaal tarief		157.842	
Zonder recht op sociaal tarief		26.681	
<b>Wanbetalingsprocedure</b>			
<b>Aantal klanten met minstens 1 ingebrekestelling</b>		234.069	8,8
<b>Afbetalingsplan via exploitant</b>			
Toegestaan	62.097	49.823	1,9
Niet nageleefd	17.275	14.702	
<b>Afbetalingsplan door LAC opgelegd</b>			
Niet nageleefd	13.015	11.343	0,4
	7.693	6.806	
<b>Rechtbank</b>		5.911	0,2

	Aantal	Aantal klanten	% van aantal klanten (N= 2.654.366)
<b>Afsluiting</b>			
<b>Door de LAC behandelde dossiers</b>	26.058	23.112	0,9
Waarvan wanbetaling	26.033		
Positief advies (afsluiten)	376		
Negatief advies (niet afsluiten)	9.935		
Voorwaardelijk advies	15.663		
<b>Afsluitingen</b>	920		0,03
Na LAC-advies	685		
Wegens wanbetaling	682		
Wegens weigering toegang tot watermeter	3		
Wegens weigering naleving procedures voor tegensprekelijke overname of voor vernieuwde indienststelling	0		
Zonder LAC-advies	235		
Wegens wanbetaling	218		
Wegens fraude/onbewoond goed	17		
Via toezichthoudend ambtenaar	0		

Bron: Vlaamse Milieumaatschappij (2019).

### 5.2.3 Budget- en schuldhulpverlening

Gezinnen met betalingsmoeilijkheden kunnen zich wenden tot een erkende dienst voor schuldbemiddeling. Eind 2018 waren er in Vlaanderen 321 erkende instellingen voor schuldbemiddeling, waarvan 306 OCMW's, elf Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW) en vier intergemeentelijke instellingen voor schuldbemiddeling (OCMW-verenigingen). Deze diensten moeten jaarlijks een gestandaardiseerde basisregistratie indienen. SAM, Steunpunt Mens en Samenleving vzw, staat in voor de verzameling en analyse van de gegevens, die steeds betrekking hebben op het voorgaande kalenderjaar. De recentste gegevens hebben betrekking op het jaar 2018. Bij het ter perse gaan van dit Jaarboek waren de cijfers voor 2019 nog niet vrijgegeven.

De diensten bieden in eerste instantie budgethulpverlening aan cliënten die betalingsproblemen hebben, en/of moeilijk met geld kunnen omgaan of schulden hebben. Er wordt onderscheid gemaakt tussen budgetbegeleiding (gezinnen krijgen advies over het beheren van hun budget) en budgetbeheer (waarbij de erkende dienst voor schuldbemiddeling het budget van de cliënt geheel of gedeeltelijk beheert).

Gezinnen met schulden kunnen bij de erkende diensten voor schuldbemiddeling ook terecht voor schuldhulpverlening. Een vorm daarvan is de schuldbemiddeling, waarbij de dienst een regeling probeert uit te werken tussen schuldenaar en schuldeiser omtrent de wijze van betaling van de schuldenlast.

Personen die geconfronteerd worden met structurele schuldproblemen kunnen een beroep doen op de gerechtelijke procedure collectieve schuldenregeling. Het doel is om in de mate van het mogelijke de schulden af te betalen. De rechter stelt een schuldbemid-



delaar aan, in eerste instantie om tot een minnelijke aanzuiveringsregeling te komen. Wanneer dat niet lukt, kan de rechter een gerechtelijke aanzuiveringsregeling of een totale kwijtschelding van schulden opleggen. De cliënt krijgt enkel een leefgeld om in zijn dagelijkse behoeften te voorzien. De schuldbemiddelaar kan een erkende dienst voor schuldbemiddeling zijn, maar ook een externe schuldbemiddelaar (meestal advocaten).

Budgetbegeleiding, budgetbeheer, schuldbemiddeling en collectieve schuldenregeling kunnen met elkaar worden gecombineerd (ook verspreid in de tijd).

Tabel CS 5 toont dat in 2018 in totaal aan 56.868 gezinnen budgethulpverlening en/of schuldhulpverlening werd aangeboden. Het bovenste gedeelte van de tabel toont gezinnen waar geen procedure collectieve schuldenregeling liep. Bij 18.831 daarvan was er sprake van budgethulpverlening, dat is 7,6% minder dan in 2017. 27.760 gezinnen zonder procedure collectieve schuldenregeling zaten in schuldhulpverlening in 2018, een daling van 3,9% tegenover 2017. Bij 10.277 gezinnen liep een procedure collectieve schuldenregeling, ofwel via een erkende instelling voor schuldbemiddeling (3.517 gezinnen) ofwel via een externe bemiddelaar (6.760 gezinnen). Het betreft een daling met 3,9% tegenover 2017. De collectieve schuldenregeling kan gepaard gaan met de andere hulpverleningsmodules, maar deze cijfers worden niet afzonderlijk weergegeven. Bij de grootste groep wordt collectieve schuldenregeling gecombineerd met budgetbeheer.

**CS 5.** Aantal gezinnen in budgethulpverlening, schuldbemiddeling of collectieve schuldenregeling bij de erkende diensten voor schuldbemiddeling, Vlaanderen, 2015-2018.

	2015	2016	2017	2018
<b>Gezinnen waarvoor geen procedure collectieve schuldenregeling liep</b>				
Budgetbegeleiding (uitsluitend)	5.089	5.420	5.630	5.288
Budgetbeheer (uitsluitend)	12.634	12.846	13.569	12.656
Budgetbegeleiding- en beheer	1.335	1.334	1.185	887
<b>Totaal budgethulpverlening</b>	<b>19.058</b>	<b>19.600</b>	<b>20.383</b>	<b>18.831</b>
Schuldbemiddeling (uitsluitend)	9.772	9.753	10.042	9.779
Schuldbemiddeling en budgetbegeleiding	3.748	3.443	3.520	3.014
Schuldbemiddeling en budgetbeheer	14.750	14.328	14.062	13.871
Schuldbemiddeling, budgetbegeleiding en budgetbeheer	1.542	1.538	1.263	1.096
<b>Totaal schuldhulpverlening</b>	<b>29.812</b>	<b>29.062</b>	<b>28.887</b>	<b>27.760</b>
<b>Gezinnen waarvoor een procedure collectieve schuldenregeling liep</b>				
Erkende dienst als bemiddelaar	4.040	3.771	3.635	3.517
Externe dienst als bemiddelaar	7.302	7.000	7.059	6.760
<b>Totaal collectieve schuldenregeling</b>	<b>11.342</b>	<b>10.771</b>	<b>10.694</b>	<b>10.277</b>
<b>Algemeen totaal</b>	<b>60.212</b>	<b>59.433</b>	<b>59.929</b>	<b>56.868</b>

Bron: SAM-team schulden.

SAM vzw rapporteert regelmatig over het profiel van de cliënten in de erkende diensten voor schuldbemiddeling, de laatste keer gebeurde dat in 2018 (SAM vzw, 2019). Daarna zal deze rapportage minstens vijfjaarlijks gebeuren. Voor deze uitgebreide registratie wordt gewerkt met een gestandaardiseerde vragenlijst bij een steekproef van respondenten.

In 2018 was bijna de helft van het aantal respondenten (48%) alleenwonend. 25% woonde samen met een partner en 20% was een eenoudergezin. 60% van de aanvragers was tussen 19 en 49 jaar. De meerderheid van de aanvragers (59%) heeft maximum secundair onderwijs gevolgd. 70% van het aantal aanvragers en bijna 58% van het aantal partners van aanvragers werkte niet in 2018 en had dus geen inkomen uit arbeid. Driekwart van het aantal aanvragers heeft een of andere vorm van een vervangingsinkomen. De drie vaakst voorkomende schuldsoorten bij de opstart van een dossier waren schulden met betrekking tot de nutsvoorzieningen (58%), gezondheidsschulden (48%) en telecomschulden (42%). Ook fiscale (41%) en huurschulden (38%) kwamen vaak voor. In 33% van de dossiers was er sprake van een schuld tot € 5.000 en in 21% was er een schuld tussen de € 5.001 en € 10.000. Schulden van meer dan € 20.000 kwamen voor in bijna 24% van de dossiers. De oorzaak van de schuld moet vooral gezocht worden (58% van de dossiers) bij 'aanpassingsschulden', waar een verandering in de levensomstandigheden leidt tot een daling van het inkomen of een stijging van de uitgaven (bv. ziekte of jobverlies). Daarnaast volgen psychosociale problemen (bijna 41%). Ook overlevingsschulden komen vaak voor (38%), het gaat dan om situaties waarbij het inkomen niet toereikend is om de noodzakelijke uitgaven te kunnen bekostigen.

Tabel CS 5 toonde het aantal gezinnen dat tijdens de procedure collectieve schuldenregeling geregistreerd was bij of hulpverlening kreeg aangeboden door een erkende instelling voor schuldbemiddeling in Vlaanderen. Nochtans ligt de totale omvang van de collectieve schuldenregeling hoger als we de cijfers van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren ernaast leggen (CS 6). De data zijn niet vergelijkbaar met die van SAM vzw: behalve dat we hier Belgische cijfers rapporteren, gaat het om de toestand op 31 december van het kalenderjaar, terwijl de data van het SAM vzw gaan om het totale aantal gezinnen in collectieve schuldenregeling over een volledig kalenderjaar. Bovendien registreert de CKP het aantal natuurlijke personen, terwijl SAM vzw het aantal gezinnen meet (één gezin kan meerdere natuurlijke personen omvatten).

Een collectieve schuldenregeling moet worden aangevraagd met een verzoekschrift bij de arbeidsrechtbank. Wanneer de door de wet vastgelegde voorwaarden vervuld zijn, kan de aanvraag toelaatbaar geacht worden door de rechter en zal ze geregistreerd worden door de Centrale voor Kredieten aan Particulieren. De rechter stelt een schuldbemiddelaar aan, die in eerste instantie tot een minnelijke aanzuiveringsregeling (een afbetalingsplan) zal proberen te komen. Wanneer hij of zij hier niet in slaagt, zal de rechter een gerechtelijke aanzuiveringsregeling of een totale kwijtschelding van schulden opleggen. In dat geval worden alle voor beslag vatbare goederen (zoals de woning, een auto, een tv, ...) wel verkocht.

Eind 2019 waren in heel België 83.374 lopende procedures van collectieve schuldenregeling, 6,4% minder dan het jaar voordien (CS 6). In Vlaanderen ging het om 43.507 lopende procedures (niet in tabel). Met het uitbreken van de financieel-economische crisis zijn de collectieve schuldenregelingen elk jaar toegenomen, maar in 2016 was er voor het eerst sprake van een daling, die zich voortzette in 2019.

Het feit dat de meerderheid van de berichten van toelaatbaarheid zonder gevolg blijft in het bestand, betekent niet dat ze in werkelijkheid niet leiden tot een minnelijke of gerechtelijke aanzuiveringsregeling. In bijna de helft van de gevallen gaat het om recente dossiers waarvoor nog geen regeling werd overeengekomen. Naarmate de datum van de beslissing meer in het verleden ligt, kan verondersteld worden dat ofwel geen aanzuiveringsregeling bereikt is, maar de procedure niet werd afgesloten, ofwel de bereikte aanzuiveringsregeling niet aan de CKP werd gemeld. Aangezien de collectieve schuldenregeling pas uit de Centrale verdwijnt na afloop van de aanzuiveringsregeling, betekent dit dat bij het ontbreken van informatie de consument toch vermeld blijft, zelfs indien zijn aanzuiveringsregeling in werkelijkheid beëindigd zou zijn. Op dat ogenblik voldoet de registratie niet langer aan de wettelijke voorwaarden en loopt de consument het risico dat hem de toegang tot krediet ontzegd blijft (NBB, 2020).

**CS 6.** Uitstaande berichten van collectieve schuldenregelingen, aantal personen, België, 2014-2019 (toestand 31 december).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Minnelijke aanzuiveringsregeling	34.836	37.384	42.999	44.998	45.190	44.612
Gerechtelijke aanzuiveringsregeling	3.402	3.461	3.383	3.106	2.824	2.508
Geen aanzuiveringsregeling	58.827	56.791	49.187	45.461	41.020	36.254
Totaal	97.065	97.636	95.569	93.565	89.034	83.374

Bron: Nationale Bank van België (2020).

### *Voor meer informatie*

Algemene Directie Statistiek-Statistics Belgium, North Gate – Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel, telefoon: 0800 120 33, mail: [statbel@economie.fgov.be](mailto:statbel@economie.fgov.be), website: <http://statbel.fgov.be>

Nationale Bank van België – Centrale voor Kredieten aan Particulieren, de Berlaimontlaan 14, 1000 Brussel, telefoon: 02 221 30 06, <https://www.nbb.be/nl/kredietcentrales/centrale-voor-kredieten-aan-particulieren>

Steunpunt Mens en Samenleving (SAM vzw), Vooruitgangstraat 323, 1030 Brussel, telefoon: 0488 77 88 99, mail: [info@samvzw.be](mailto:info@samvzw.be), website: <https://www.samvzw.be/>

Vlaamse Milieumaatschappij, Dokter De Moorstraat 24-26, 9300 Aalst, telefoon: 053 72 62 10, mail: [info@vmm.be](mailto:info@vmm.be), website: <https://www.vmm.be/>

Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG), Koning Albert-II-Laan 20 (bus 19), 1000 Brussel, mail: [info@vreg.be](mailto:info@vreg.be), website: <http://www.vreg.be/>

## 6. Werk

Werk biedt een goede bescherming tegen armoede, al leefde in 2019 4,8% van de werkenden in België in een gezin met een huishoudinkomen onder de armoederisicodrempel. In dit onderdeel bekijken we eerst de werkloosheidsgraad. Deze cijfers steunen op een raming op basis van een survey bij een steekproef van de bevolking. Daarna bekijken we het aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen op basis van cijfers van de RVA. Hier gaat het om federale administratieve cijfers gebaseerd op uitbetalingen in het kader van de werkloosheidsverzekering. Vervolgens kijken we specifiek voor Vlaanderen naar het aantal niet werkende werkzoekenden (NWWZ) op basis van cijfers van de VDAB. Hier gaat het om inschrijvingen van werkzoekenden (die daarom niet altijd een uitkering ontvangen). Voorts gaan we kort in op de omvang van de sociale economie. We verwijzen naar sectie 1.3 waar de evolutie van de 'zeer lage werkintensiteit' (een indicator in het kader van Europa 2020) aan bod kwam.

### 6.1 Werkloosheidsgraad

De werkloosheidsgraad wordt bepaald aan de hand van data van de Labour Force Survey (LFS). Dit is een door Eurostat gecoördineerde bevraging in de lidstaten van de Europese Unie. In België loopt deze survey onder de naam Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK), gecoördineerd door Statbel, de Algemene Directie Statistiek (FOD Economie). In 2017 werd de EAK grondig hervormd. Zo wordt vanaf 2017 met een roterend panel gewerkt, worden verschillende dataverzamelingsmodi gebruikt en werd de weegmethode herzien. Dit zorgt voor een breuk in de resultaten, waardoor de cijfers volgens de oude methode niet meer vergelijkbaar zijn met deze volgens de nieuwe methode. Dit heeft een invloed op alle tabellen waar we cijfers van de EAK vermelden en zal daarom ook overal worden aangegeven.

De werkloosheidsgraad meet de mate waarin de actieve bevolking werkloos is, volgens de ILO-definitie (International Labour Organization) ILO-werklozen zijn de niet-werkenden die de afgelopen vier weken actief naar werk gezocht hebben en onmiddellijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (binnen de twee weken een nieuwe job kunnen beginnen), samen met de niet-werkenden die een job hebben gevonden die binnen de drie maanden begint. Deze groep wordt afgezet over de som van de ILO-werklozen + de ILO-werkenden. 'ILO-werkenden' zijn personen die in de referentieweek minstens één uur betaalde arbeid hebben verricht.

Met een werkloosheidsgraad van 5,4% in 2018 scoort België beter dan het Europees gemiddelde, maar minder goed dan de buurlanden, met uitzondering van Frankrijk en Luxemburg (W 1). Binnen België is de werkloosheidsgraad in Vlaanderen het laagst en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het hoogst, wat deels samenhangt met de situatie op de arbeidsmarkt en het beschikbare arbeidsaanbod (zo kent Brussel een hoog aandeel migranten, die lagere tewerkstellingskansen hebben).

**W 1.** Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), België & gewesten, buurlanden en EU28, 2012-2019.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vlaams Gewest	4,6	5,1	5,1	5,2	4,9 <sup>a</sup>	4,4	3,5	3,3
Waals Gewest	10,1	11,4	12,0	12,0	10,6 <sup>a</sup>	9,8	8,5	7,2
Brussels HG	17,5	19,3	18,5	17,5	16,9 <sup>a</sup>	15,0	13,4	12,7
België	7,6	8,5	8,6	8,6	7,9 <sup>a</sup>	7,1	6,0	5,4
Duitsland	5,5	5,3	5,1	4,7	4,2	3,8	3,5	3,2
Frankrijk	9,5	10,0	10,3	10,4	10,1	9,5	9,1	8,5
Luxemburg	5,2	5,9	5,9	6,7	6,3	5,5	5,6	5,6
Nederland	5,9	7,3	7,5	6,9	6,1	4,9	3,8	3,4
Verenigd Koninkrijk	8,1	7,7	6,3	5,4	4,9	4,4	4,1	3,8
EU28	10,6	11,0	10,4	9,6	8,7	7,8	7,0	6,4

a. Er is een breuk in de tijdreeks voor België vanaf 2017 wegens de nieuwe methodologie van de EAK-enquête.

Bron: Steunpunt Werk o.b.v. EAK-LFS.

De werkloosheidsgraad van jongeren, laaggeschoolden, personen met een niet-EU28-nationaliteit en personen geboren buiten de EU28 is hoger dan deze van de totale bevolking (15-64 jaar) (W 2). De Vlaamse cijfers zijn opnieuw opmerkelijk beter dan deze van het Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

**W 2.** Werkloosheidsgraad (15-64 jaar), naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau (25-64 jaar), nationaliteit en geboorteland, België & gewesten, 2019.

	België	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels HG
<b>Totaal</b>	<b>5,4</b>	<b>3,3</b>	<b>7,2</b>	<b>12,7</b>
Mannen	5,8	3,3	8,2	12,8
Vrouwen	5,0	3,1	6,0	12,6
15-24 jaar	14,2	9,5	21,9	29,2
25-49 jaar	5,0	2,8	6,8	11,5
50-64 jaar	3,8	2,4	4,4	12,4
Laaggeschoold <sup>1</sup>	10,4	4,9	14,0	22,8
Middelgeschoold <sup>1</sup>	4,6	2,9	6,4	12,2
Hooggeschoold <sup>1</sup>	2,9	1,8	3,0	7,5
Belgische nationaliteit	4,8	2,9	6,8	12,8
EU28-nationaliteit	7,2	5,5	8,1	8,4
Niet-EU28-nationaliteit	19,5	13,5	25,2	24,6
Geboren in België	4,3	2,7	6,5	10,6
Geboren in EU28	6,0	4,4	7,6	6,7
Geboren buiten EU28	14,1	9,0	15,2	21,1

1. Laaggeschoolden zijn personen zonder eindexamen van het secundair onderwijs (ISCED 2011: 0-2); middelgeschoolden zijn personen met een diploma van het secundair onderwijs van de 3<sup>e</sup> graad en personen met een diploma postsecundair niet-hoger onderwijs (ISCED 2011: 3-4); hooggeschoolden zijn personen met een diploma hoger onderwijs (inclusief voortgezette universitaire opleiding en een doctoraat met proefschrift) (ISCED 2011: 5-8).

Bron: Steunpunt Werk o.b.v. EAK-LFS.

## 6.2 Uitkeringsrechtige volledig werklozen (RVA)

De volgende cijfers zijn afkomstig van de RVA, meer bepaald op basis van de betalingen uitgevoerd door de uitbetalingsinstellingen (de vakbonden en de Hulpkas voor werkloosheidsuitkeringen) of door de RVA. Het gaat om cijfers voor verificatie (betalingen uitgevoerd door de uitbetalingsinstellingen moeten nog door de RVA gecontroleerd worden). De betaalstatistieken zijn gebaseerd op de indieningsmaand (de maand tijdens welke de uitbetalingsinstellingen de betalingen indienen bij de RVA). Het gaat enkel over vergoede werklozen. Dit heeft tot gevolg dat mensen die geen recht (meer) hebben op een werkloosheidsuitkering, maar die zich inschrijven als werkzoekende bij de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst, niet zijn inbegrepen in de cijfers. De hier gerapporteerde cijfers hebben betrekking op het aantal fysieke eenheden (het aantal uitgevoerde betalingen tijdens de indieningsmaand), wat iets anders is dan het aantal personen (tijdens een indieningsmaand kunnen meerdere betalingen voor één persoon verricht worden, want een betaling kan betrekking hebben op een maand in het verleden). We presenteren telkens de jaargemiddelden.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen 'werkzoekende uitkeringsrechtige volledig werklozen' (W-UVW) en 'niet-werkzoekende uitkeringsrechtige volledig werklozen' (NW-UVW). De eerste groep omvat de vergoede werklozen na voltijdse arbeidsprestaties of na studies, de werkzoekende vrijwillig deeltijdse werknemers en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag. We gaan eerst op deze groep in.

De RVA telde in 2019 maandelijks gemiddeld 329.360 werkzoekende uitkeringsrechtige volledig werklozen, 5,4% minder dan in 2018 (WL 1). Daarmee zette de dalende tendens sinds 2015 zich voort. Deze evolutie is echter mee beïnvloed door wijzigingen in het beleid: het recht op inschakelingsuitkeringen werd beperkt in de tijd en er kwamen strengere toelatingsvoorwaarden. Mede daardoor zijn de cijfers gedaald. Anderzijds is de leeftijdsvereiste voor het aanvragen van een vrijstelling van inschrijving als werkzoekende verhoogd, waardoor het aantal W-UVW dan weer toenam (RVA, 2020). Deze bemerking moet ook in het achterhoofd gehouden worden bij de andere tabellen. De grootste daling situeert zich in het Vlaamse Gewest (-7,2%), gevolgd door het Waalse Gewest (-5,5%). Meer mannen dan vrouwen zijn werkzoekend uitkeringsrechtige volledig werkloos (WL 2), maar in beide groepen is er sprake van een daling. Opnieuw gaat het hier om cijfers van voor de coronacrisis. Te verwachten valt dat het aantal werklozen zal toenemen als gevolg van deze crisis, met een effect in de cijfers van 2020-2021, zo leren de schattingen van het Federaal Planbureau en de Nationale Bank van België.

**W 3.** Aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, België & gewesten, 2009-2019 (absolute cijfers en procentueel verschil t.o.v. vorige jaar).

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest <sup>1</sup>		Brussels HG		België	
	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %
2009	169.855		208.258		76.850		454.964	
2010	173.042	1,9	206.917	-0,6	80.751	5,1	460.709	1,3
2011	163.597	-5,5	201.041	-2,8	80.774	0,0	445.412	-3,3
2012	162.495	-0,7	197.989	-1,5	80.922	0,2	441.406	-0,9
2013	173.586	6,8	202.648	2,4	81.551	0,8	457.785	3,7
2014	179.491	3,4	198.874	-1,9	80.277	-1,6	458.642	0,2
2015	171.700	-4,3	174.059	-12,5	71.672	-10,7	417.432	-9,0
2016	162.808	-5,2	165.648	-4,8	66.757	-6,9	395.213	-5,3
2017	154.894	-4,9	153.228	-7,5	65.579	-1,8	373.701	-5,4
2018	141.946	-8,4	141.911	-7,4	64.364	-1,9	348.221	-6,8
2019	131.718	-7,2	134.109	-5,5	63.533	-1,3	329.360	-5,4

1. Cijfers Waals Gewest inclusief Duitstalige Gemeenschap.

Bron: RVA.

**W 4.** Verdeling van het totaal aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, naar geslacht, absolute aantallen en in percentages, België, 2009-2019.

Jaar	Mannen		Vrouwen		Totaal
	AC	%	AC	%	AC
2009	235.156	51,7	219.808	48,3	454.964
2010	240.332	52,2	220.377	47,8	460.709
2011	230.796	51,8	214.616	48,2	445.412
2012	231.569	52,5	209.836	47,5	441.406
2013	245.882	53,7	211.903	46,3	457.785
2014	248.984	54,3	209.658	45,7	458.642
2015	230.113	55,1	187.319	44,9	417.432
2016	218.202	55,2	177.010	44,8	395.213
2017	205.740	55,1	167.961	44,9	373.701
2018	191.422	55,0	156.799	45,0	348.221
2019	182.834	55,5	146.526	44,5	329.360

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

De meerderheid van de W-UVW is tussen de 25 en 39 jaar oud (WL 3). De 50-plussers vormen de tweede grootste groep. De jongeren (< 25 jaar) vertegenwoordigen 7,5% van de werkzoekenden. Bij de 60-plussers is er sinds 2015 sprake van een toename van de werkloosheid terwijl de andere leeftijdsklassen een daling laten optekenen. Wel noteert de RVA dat het aantal 60-plussers in 2019 minder sterk steeg (+21,9%) dan de gemiddelde stijging voor deze leeftijdsklasse (40,1%) in de periode 2015-2019 (RVA, 2020).

**W 5.** Verdeling van het totaal aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen naar leeftijd, België, 2009-2019 (percentages).

Jaar	< 25 j	25 tot 39 j	40 tot 49 j	> 50 j	Totaal
	%	%	%	%	AC
2009	14,6	38,8	22,3	24,3	454.964
2010	14,1	38,5	22,0	25,4	460.709
2011	13,4	38,0	22,0	26,6	445.412
2012	12,8	38,5	22,0	26,7	441.406
2013	13,0	38,9	21,6	26,5	457.785
2014	11,9	38,5	21,2	28,4	458.642
2015	10,6	36,9	21,0	31,5	417.432
2016	9,7	36,9	21,1	32,3	395.213
2017	8,6	36,6	21,1	33,7	373.701
2018	7,9	36,0	21,0	35,2	348.221
2019	7,5	35,5	20,6	36,3	329.360

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

In 2019 is er voor het zesde jaar op rij een daling van het aantal werklozen met een werkloosheidsduur van minder dan een jaar. Tussen 2012 en 2019 nam de werkloosheid van korte duur (< 1 jaar) af met 25,1%. Die daling wordt zowel beïnvloed door een verbeterende economische conjunctuur als door een aantal beleidsmaatregelen die de instroom in het stelsel van inschakelingsuitkeringen beperken (RVA, 2020). In België was 63,7% in 2019 langer dan een jaar werkzoekend, een lichte daling ten opzichte van 2018 (WL 4). In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest was 73,7% langer dan een jaar werkloos, in het Vlaamse Gewest 57,8%. Ook de werkloosheid van twee jaar of langer daalde tussen 2012 en 2019 (-23,7%). Toch kent de langdurige werkloosheid een meer structureel karakter. Volgens de RVA (2020) vertoonde de langdurige werkloosheid, ondanks de minder goede economische conjunctuur in 2012 en 2013, sinds 2011 een dalende trend. Die werd mede veroorzaakt door de gezamenlijke impact van het begeleidings- en opvolgingsplan, activeringsmaatregelen en de dienstencheques. Sinds 2015 heeft de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen die dalende trend nog versterkt.

**W 6.** Verdeling van de W-UVV volgens werkloosheidsduur, België & gewesten, 2012-2019.

Duur	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2012/2019 (in %)
<b>Vlaams Gewest</b>									
< 1 j	72.092	81.035	80.165	72.886	67.954	63.284	59.113	55.565	-22,9
1 tot < 2 j	28.668	31.561	34.751	32.396	29.865	27.793	23.507	21.940	-23,5
> 2 j	61.736	60.990	64.575	66.418	64.989	63.818	59.326	54.214	-12,2



Duur	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2012/2019 (in %)
Totaal AC	162.495	173.586	179.491	171.700	162.808	154.894	141.946	131.718	-18,9
Totaal AC > 1 j	90.403	92.551	99.326	98.814	94.853	91.610	82.833	76.153	-15,8
Totaal % > 1 j	55,6	53,3	55,3	57,6	58,3	59,1	58,4	57,8	4,0
<b>Waals Gewest<sup>1</sup></b>									
< 1 j	65.456	69.585	67.207	57.881	55.541	50.185	48.854	47.374	-27,6
1 tot < 2 j	34.637	36.084	36.662	31.962	29.815	27.466	23.605	22.508	-35,0
> 2 j	97.895	96.979	95.005	84.216	80.292	75.576	69.453	64.228	-34,4
Totaal AC	197.989	202.648	198.874	174.059	165.648	153.228	141.911	134.109	-32,3
Totaal AC > 1 j	132.533	133.064	131.667	116.178	110.107	103.043	93.057	86.736	-34,6
Totaal % > 1 j	66,9	65,7	66,2	66,7	66,5	67,2	65,6	64,7	-3,3
<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>									
< 1 j	22.131	22.682	22.237	19.117	17.960	17.365	17.068	16.689	-24,6
1 tot < 2 j	14.339	14.435	14.185	12.391	11.054	10.773	9.858	9.592	-33,1
> 2 j	44.453	44.433	43.855	40.165	37.743	37.440	37.438	37.251	-16,2
Totaal AC	80.922	81.551	80.277	71.672	66.757	65.579	64.364	63.533	-21,5
Totaal AC > 1 j	58.792	58.868	58.040	52.556	48.797	48.213	47.296	46.844	-20,3
Totaal % > 1 j	72,7	72,2	72,3	73,3	73,1	73,5	73,5	73,7	1,4
<b>België</b>									
< 1 j	159.678	173.302	169.609	149.884	141.455	130.835	125.035	119.628	-25,1
1 tot < 2 j	77.644	82.080	85.598	76.748	70.734	66.032	56.969	54.040	-30,4
> 2 j	204.084	202.403	203.435	190.799	183.024	176.834	166.217	155.693	-23,7
Totaal AC	441.406	457.785	458.642	417.432	395.213	373.701	348.221	329.360	-25,4
Totaal AC > 1 j	281.728	284.483	289.033	267.547	253.757	242.866	223.186	209.733	-25,6
Totaal % > 1 j	63,8	62,1	63	64,1	64,2	65	64,1	63,7	-0,2

1. Cijfers Waals Gewest inclusief Duitstalige Gemeenschap.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

In 2019 was 49% van alle W-UVW in België laaggeschoold (WL 5). 32,8% was middelgeschoold en 17,4% was hooggeschoold. Van 0,7% was het diploma onbekend of ging het om een diploma secundair onderwijs, onbepaalde cyclus. Van de werkzoekenden met een diploma lager onderwijs was in Vlaanderen 63,1% al langer dan een jaar werkloos. In het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest liep dit op tot respectievelijk 70,3% en 78,4%. Als we deze cijfers vergelijken met de werkzoekenden met een hoger onderwijsdiploma, dan zien we dat in deze groep het aandeel langdurig werklozen kleiner is. Toch is in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 67,1% van de werkzoekenden met een hoger diploma langer dan een jaar werkzoekend.

**W 7.** Verdeling van de W-UVW naar studieniveau<sup>1</sup>, België & gewesten, 2019 (percentages en absolute cijfers).

	Vlaams Gewest			Waals Gewest			Brussels HG			België		
	< 1 jaar	≥ 1 jaar	Totaal	< 1 jaar	≥ 1 jaar	Totaal	< 1 jaar	≥ 1 jaar	Totaal	< 1 jaar	≥ 1 jaar	Totaal
Laaggeschoold	36,9	63,1	61.141	29,7	70,3	65.443	21,6	78,4	34.916	30,7	69,3	161.500
Mid- del- geschoold	47,1	52,9	44.813	40,4	59,6	49.547	30,8	69,2	13.777	42,0	58,0	108.138
Hooggeschoold	48,8	51,2	23.546	41,7	58,3	19.003	32,9	67,1	14.756	42,4	57,6	57.305
Onbekend	17,3	82,7	2.217	36,8	63,2	116	45,0	55,0	84	19,2	80,8	2.417
Totaal	42,2	57,8	131.718	35,3	64,7	134.109	26,3	73,7	63.533	36,3	63,7	329.360

1. Laaggeschoold: ten hoogste 2<sup>e</sup> graad van het secundair onderwijs; middelgeschoold: 3<sup>e</sup> graad secundair onderwijs, 4<sup>e</sup> graad secundair onderwijs, 7<sup>e</sup> specialisatiejaar, middenstandopleiding of leercontract; hooggeschoold: diploma hoger onderwijs; onbekend: diploma onbekend of diploma secundair onderwijs, onbepaalde cyclus.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

Zoals gezegd, is er nog een tweede groep vergoede werklozen. Tabel WL 6 geeft een overzicht van deze niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (NW-UVW). Deze groep omvat vergoede werklozen met vrijstelling voor mantelzorg, vrijstelling op basis van leeftijd en/of beroepsverleden (oudere werklozen), de niet-werkzoekende vrijwillig deeltijdse werknemers en de niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag. In 2019 waren er maandelijks gemiddeld 61.678 NW-UVW in België, waarvan de meerderheid in het Vlaamse Gewest. De daling van de voorbije jaren is mede te verklaren door de daling van het aantal vrijgestelde oudere werklozen en het aantal vrijgestelde werklozen met bedrijfstoelag. Dat komt enerzijds door een striktere reglementering en anderzijds door de vergrijzing (waardoor meer personen uitstromen naar het pensioenstelsel). Bovendien bestaat sinds 1 januari 2019 de mogelijkheid voor werklozen met bedrijfstoelag om te kiezen voor vervroegde uitreding (terwijl zij voorheen tot de leeftijd van 65 jaar in dit stelsel moesten blijven) (RVA, 2020).

**W 8.** Evolutie van het aantal niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, België & gewesten, 2009-2019 (absolute cijfers en percentages).

Jaar	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels HG		België	
	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %	AC	Evolutie %
2009	142.452		71.673		16.037		230.161	
2010	139.900	-1,8	70.200	-2,1	15.383	-4,1	225.483	-2,0
2011	134.605	-3,8	66.809	-4,8	14.398	-6,4	215.812	-4,3
2012	128.415	-4,6	62.434	-6,5	13.535	-6,0	204.384	-5,3
2013	121.960	-5,0	58.543	-6,2	12.773	-5,6	193.275	-5,4
2014	110.872	-9,1	52.460	-10,4	11.387	-10,8	174.719	-9,6
2015	97.858	-11,7	45.758	-12,8	9.854	-13,5	153.470	-12,2
2016	88.577	-9,5	39.786	-13,1	8.806	-10,6	137.168	-10,6
2017	75.092	-15,2	31.632	-20,5	6.866	-22,0	113.590	-17,2
2018	61.311	-18,4	23.971	-24,2	4.974	-27,6	90.256	-20,5
2019	42.570	-30,6	15.945	-33,5	3.163	-36,4	61.678	-31,7

1. Cijfers Waals Gewest inclusief Duitstalige Gemeenschap.

Bron: RVA, Directie Statistieken en eigen berekeningen.

Tabel WL 7 geeft het aantal betalingen weer voor personen die federale uitkeringen ontvingen van de RVA, bijvoorbeeld in het kader van werkloosheid, activering of loopbaanonderbreking. Het aantal betalingen door de RVA is het afgelopen jaar in de meeste categorieën gedaald, vooral bij de maatregelen in het kader van de ontwikkeling van het Eenheidsstatuut, de tijdelijk werklozen en de niet-werkende niet-werkzoekenden. Enkel de categorieën 'verloven', 'thematische verloven' en 'vrijstellingen van inschrijving als werkzoekende (IWZ) voor studies of beroepsopleiding, activiteiten in het buitenland en PWA' kenden een toename.

**W 9.** Evolutie van de betalingen door de RVA, België, 2018-2019.

	2018	2019	Evolutie (%)
<b>1. De vergoede werklozen</b>	<b>438.477</b>	<b>391.039</b>	<b>-10,8</b>
1.1 Niet-werkende werkzoekenden met recht op uitkeringen betaald door RVA <sup>1</sup>	348.221	329.360	-5,4
1.2 Niet-werkende niet-werkzoekenden met recht op uitkeringen betaald door RVA <sup>2</sup>	90.256	61.678	-31,7
<b>2. Tijdelijke werklozen, verwante uitkeringen en verloven</b>	<b>101.967</b>	<b>70.951</b>	<b>-30,4</b>
2.1 Tijdelijke werklozen en verwante uitkeringen <sup>3</sup>	98.625	67.434	-31,6
2.2 Verloven <sup>4</sup>	3.343	3.517	+5,2
<b>3. Deeltijdse werknemers met IGU<sup>5</sup></b>	<b>35.755</b>	<b>33.576</b>	<b>-6,1</b>
<b>4. Werk- en activeringsmaatregelen<sup>6</sup></b>	<b>61.625</b>	<b>57.396</b>	<b>-6,9</b>

	260.486	255.396	-2,0
<b>5. Tijdskrediet, loopbaanonderbreking en thematische verloven</b>			
5.1 Tijdskrediet <sup>7</sup>	111.399	107.392	-3,6
5.2 Loopbaanonderbreking en thematische verloven <sup>8</sup>	59.160	53.676	-9,3
5.3 Thematische verloven <sup>9</sup>	89.928	94.327	+4,9
<b>6. Vrijstellingen van IWZ voor studies of beroepsopleiding, activiteiten in het buitenland en PWA</b>	38.235	38.612	+1,0
<b>7. Maatregelen i.h.k.v. ontwikkeling eenheidsstatuut<sup>10</sup></b>	2.396	1.897	-20,8
1 Na voltijdse arbeid, na studies, na vrijwillig deeltijdse arbeid, werkloosheid met bedrijfstoeslag zonder vrijstelling.			
2 Oudere werklozen, mantelzorg (sociale en familiale moeilijkheden), na vrijwillig deeltijdse arbeid, werkloosheid met bedrijfstoeslag met vrijstelling van inschrijving werkzoekende.			
3 Tijdelijke werklozen, onthaalouders, niet-bezoldigde periode in het onderwijs. Tot en met juli 2019: cijfers na verificatie; vanaf augustus 2019: cijfers voor verificatie.			
4 Jeugdvakantie, seniorvakantie, pleegzorg.			
5. Deeltijdse werknemers met behoud van rechten en inkomensgarantie-uitkering (IGU), vrijwillig deeltijdse werknemers met inkomensgarantie-uitkering.			
6. Activa, Activa start, doorstromingsprogramma's, SINE, werkherlevingsstoeslag, overstappremie, tewerkgestelden in beschutte werkplaats, start- en stagebonus, instapstage, opleidingsuitkeringen. De bevoegdheden inzake de activeringsprogramma's werden door de zesde staatshervorming op 1 juli 2014 naar het Vlaamse, Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, en de Duitstalige Gemeenschap overgedragen. Er werd in een overgangsfase voorzien tijdens welke de federale overheid (RVA) deze blijft uitoefenen tot op het tijdstip waarop het gewest in staat is om deze bevoegdheid uit te oefenen. De RVA blijft, samen met de uitbetalingsinstellingen, bevoegd om de activeringsuitkeringen uit te betalen aan de gerechtigde. Voor meer info, zie <a href="http://www.rva.be">www.rva.be</a> .			
7. Tijdskrediet volledige onderbreking, vermindering van prestaties algemeen stelsel, vermindering van prestaties eindloopbaan.			
8. Loopbaanonderbreking volledige onderbreking, vermindering van prestaties algemeen stelsel, vermindering van prestaties eindloopbaan. Als gevolg van de zesde staatshervorming is de reglementering en de uitbetaling van de uitkeringen loopbaanonderbreking voor de personeelsleden van de administraties en van de openbare instellingen afhankelijk van de Vlaamse overheid geregionaliseerd vanaf 2 september 2016. Voor de lopende dossiers blijft de RVA bevoegd. Voor de andere gewesten bleef de RVA in 2019 nog operationeel. Vanaf september 2016 hebben de in deze rubriek opgenomen betaalgegevens inzake loopbaanonderbreking voor het Vlaamse Gewest dus betrekking op lopende dossiers van geregionaliseerde stelsels die door de RVA nog uitgevoerd worden of dossiers van federaal gebleven stelsels waarvan de gerechtigden in het Vlaamse Gewest wonen.			
9. Ouderschapsverlof, palliatieve zorgen en medische bijstand.			
10. Crisispremie, ontslagvergoeding, ontslagcompensatievergoeding.			
<b>Bron:</b> RVA, Directie Statistiek en Studies.			

De RVA verzamelt statistieken inzake sancties. Er wordt onderscheid gemaakt tussen federale en gewestelijke sancties. Met de zesde staatshervorming werd de beslissingsbevoegdheid inzake sommige sancties immers geregionaliseerd (meer bepaald sancties die verband houden met actieve en passieve beschikbaarheid). De gewesten dienen de RVA via elektronische fluxen op de hoogte te brengen van hun beslissingen zodat de RVA de informatie kan verwerken. De gegevens met betrekking tot de geregionaliseerde sancties betreffen dus sancties die door de RVA werden behandeld op het vlak van de gevolgen ervan op de betaling van de werkloosheidsuitkeringen. Bij de federale sancties wordt onderscheid gemaakt tussen administratieve sancties (bijvoorbeeld onjuiste of

laattijdige verklaringen, onregelmatigheden op de controlekaart, ...) en sancties vanwege vrijwillige werkloosheid (bv. werkverlating, zich niet aanmelden bij het werkloosheidskantoor, ontslag om dringende redenen). Tabel WL 8 vermeldt ook sancties vanwege langdurige werkloosheid, maar deze sanctie zit al enige tijd in een uitdoofsce­nario, wat duidelijk zichtbaar is in de cijfers.

De gewestelijke sancties worden ingedeeld in sancties inzake passieve beschikbaarheid (bv. werkweiger­ing, niet aanmelden bij of stopzetten van een beroepsopleiding, weigering van outplacement, ...) en actieve beschikbaarheid (in het kader van de controle op het zoekgedrag). Er zijn ook uitsluitingen. Het gaat dan om de niet-toekenning van uitkeringen vanwege onbeschikbaarheid voor de arbeidsmarkt tot herinschrijving als werkzoekende. Cijfers van de sancties van de maand X zijn gebaseerd op het aantal beslissingen tot sanctionering die (1) in de loop van de maand X door de RVA werden genomen, (2) in de loop van de maand X door de RVA werden ingevoerd in uitvoering van beslissingen genomen door de vier gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling. Men moet duidelijk voor ogen houden dat het gaat over het aantal sancties, dus niet het aantal gesanctioneerden. Het aantal verwittigingen werd niet opgenomen in tabel WL 8. Ook niet inbegrepen zijn de cijfers met betrekking tot de controle op het zoekgedrag van jongeren in beroepsinschakelingstijd. Als een jongere in deze periode onvoldoende inspanningen levert om werk te zoeken, wordt de beroepsinschakelingstijd verlengd.

Tussen 2018 en 2019 steeg het aantal sancties wegens vrijwillige werkloosheid (+13,2%), het aantal sancties met betrekking tot de passieve beschikbaarheid (+11,2%) en de uitsluitingen tot herinschrijving (+46%). De sancties met betrekking tot de actieve beschikbaarheid daalden met 12,9%, maar dit moet voorzichtig worden geïnterpreteerd. Men moet rekening houden met meerdere factoren, zoals de evolutie van het aantal werklozen, de tijd die nodig is voor het ten laste nemen van de nieuwe materies door de gewestelijke diensten, het feit dat het federale normatieve kader betreffende de controle van de actieve beschikbaarheid geen sancties voorziet (maar wel verwittigingen bij de eerste negatieve evaluaties) en de autonomie van de gewesten door het nieuwe federale normatieve kader, wat kan leiden tot een verschillende aanpak en andere procedures in de gewesten (RVA, 2020).

**W 10.** Bij de RVA geregistreerde sancties voor werklozen, naar reden, België, 2011-2019 (absolute cijfers en percentages).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2018-2019 (%)
Vrijwillige werkloosheid (federaal)	16.262	16.458	17.205	15.727	14.345	13.497	13.980	15.780	17.865	+13,2
Administratieve sancties (federaal)	17.981	16.824	20.103	21.555	18.508	13.635	12.648	11.744	11.008	-6,3
Langdurige werkloosheid (federaal)	87	96	56	38	25	0	0	0	0	

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2018-2019 (%)
Passieve beschikbaarheid (gewesten)	23.487	25.621	26.692	22.152	16.206	13.891	11.726	12.308	13.687	+11,2
Actieve beschikbaarheid (gewesten)	15.891	15.527	19.909	25.627	17.138	7.669	7.394	6.793	5.918	-12,9
Uitsluitingen (federaal en gewesten)	6.746	7.286	7.655	7.201	4.422	2.736	3.105	2.536	3.703	+46,0

Bron: RVA, Directie Statistieken en Studies.

### 6.3 Niet-werkende werkzoekenden (VDAB) en schoolverlaters

De maandelijkse cijfers van VDAB (enkel voor het Vlaamse Gewest) zijn gebaseerd op de inschrijving van werkzoekenden, die (in tegenstelling tot de cijfers in sectie 6.2) al of niet uitkeringsgerechtigd kunnen zijn. Het betreft een administratieve telling van de officieel ingeschreven populatie niet-werkende werkzoekenden (NWWZ). De NWWZ omvatten:

- werkzoekenden met een werkloosheidsuitkeringsaanvraag (WZUA). Dit zijn werklozen die voldoen aan de toelaatbaarheids- en toekenningsvoorwaarden met betrekking tot volledige werkloosheidsuitkeringen, op basis van vroegere arbeidsprestaties of met betrekking tot inschakelings- of werkloosheidsuitkeringen op basis van studies;
- jongeren tijdens beroepsinschakelingstijd (BIT). Dit zijn jongeren die hun studies beëindigd hebben en een wachttijd doorlopen voordat ze recht hebben op een inschakelingsuitkering;
- vrij ingeschreven niet-werkende werkzoekenden. Dit zijn werkzoekenden die geen recht op uitkeringen hebben, maar zich als werkzoekende laten inschrijven, bijvoorbeeld werknemers in vooropzeg die niet meer moeten presteren en volledig uitbetaald worden of werklozen die op basis van langdurige werkloosheid van het recht op werkloosheidsuitkeringen werden uitgesloten, maar zich op vrijwillige basis als werkzoekende laten inschrijven;
- andere verplicht ingeschreven niet-werkende werkzoekenden. Hier gaat het om werkzoekenden ten laste van het OCMW, werkzoekenden die door de FOD Sociale Zekerheid erkend zijn als persoon met een handicap, werkzoekenden in deeltijds onderwijs en werkzoekenden die zijn uitgesloten van het recht op uitkeringen.

In 2019 waren er in Vlaanderen gemiddeld 184.851 personen ingeschreven als niet-werkende werkzoekende (NWWZ) bij VDAB (WL 9). Sinds 2015 daalt het gemiddelde aantal NWWZ, mede door een economische heropbloei. Als we inzoomen op de verschillende subgroepen, dalen de cijfers in 2019 in vergelijking met 2018, met uitzondering van de andere verplicht ingeschreven niet-werkende werkzoekenden en de 55-plussers.

W 11. NMWZ op jaarbasis<sup>1</sup> naar geslacht, leeftijd, studieniveau, werkloosheidsduur en nationaliteit, absolute cijfers en percentages, Vlaams Gewest, 2011-2019.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2018-2019 (%)
<b>Totaal</b>	195.008	204.437	221.901	233.349	232.927	224.779	212.677	195.989	184.851	-5,7
<b>Categorie</b>										
WZUA	146.553	151.488	164.208	173.320	169.759	157.232	144.946	130.955	120.851	-7,7
BIT	14.773	16.921	18.343	18.720	16.188	16.322	15.034	13.454	11.669	-13,3
Vrij ingeschreven	17.928	20.312	23.184	25.006	29.116	30.855	29.510	27.341	27.340	0,0
Andere	15.754	15.716	16.166	16.304	17.864	20.370	23.187	24.239	24.991	+3,1
<b>Geslacht</b>										
Mannen	99.879	107.735	119.246	125.173	125.318	120.406	113.785	105.041	100.442	-4,4
Vrouwen	95.129	96.702	102.655	108.176	107.609	104.373	98.892	90.949	84.409	-7,2
<b>Leeftijd</b>										
< 25 jaar	41.090	44.940	49.140	48.284	46.004	45.351	42.256	38.309	36.163	-5,6
25 t/m 39 jaar	64.471	69.854	78.152	82.919	80.760	77.611	73.662	66.040	61.249	-7,3
40 t/m 54 jaar	62.399	62.252	65.571	67.127	65.233	60.896	56.331	50.314	45.830	-8,9
≥ 55 jaar	27.048	27.392	29.038	35.019	40.931	40.922	40.428	41.326	41.610	+0,7
<b>Studieniveau<sup>2</sup></b>										
Laaggeschoold	97.693	100.098	104.483	106.587	106.269	104.604	99.016	91.252	86.039	-5,7
Middelgeschoold	65.359	69.619	77.730	83.281	83.196	78.792	73.544	67.393	62.752	-6,9
Hooggeschoold	39.561	34.720	39.687	43.481	43.463	41.383	40.117	37.344	36.060	-3,4
<b>Werkloosheidsduur</b>										
< 1 jaar	109.474	118.230	129.283	130.708	125.122	116.935	110.275	100.253	95.354	-4,9
1 tot 2 jaar	32.999	33.566	38.421	42.118	41.057	39.738	36.809	33.444	30.261	-9,5
≥ 2 jaar	52.536	52.641	54.198	60.522	66.748	68.106	65.593	62.292	59.236	-4,9
<b>Nationaliteit</b>										
EU	175.611	183.039	199.317	209.760	208.818	199.301	186.023	170.768	160.084	-6,3
Niet-EU	19.397	21.398	22.584	23.589	24.109	25.478	26.653	25.221	24.767	-1,8
<b>Arbeidsgehandicapten</b>	27.858	26.623	29.220	31.411	32.068	32.673	33.180	33.226	31.474	-5,3

1. Alle jaargemiddelden in de tabel worden berekend als het gemiddelde van de twaalf maanden van het gekozen jaar. Hierdoor komen de rij- en kolomtotaal soms niet overeen met de sommatie van de aantallen in de respectievelijke rijen of kolommen.

2. Laaggeschoold: lager onderwijs of 1<sup>o</sup> graad van het secundair onderwijs, leertijd, deeltijds beroepssecundair onderwijs of 2<sup>o</sup> graad secundair onderwijs; middelgeschoold: 3<sup>o</sup> of 4<sup>o</sup> graad secundair onderwijs; hooggeschoold: graduaat HBO5, professionele bachelor, academische bachelor of master.

Bron: VDAB, Arvastat.

De VDAB presenteert jaarlijks een schoolverlatersrapport. Een schoolverlater in jaar X is een jongere (< 30 jaar en niet leerplichtig) die in jaar X is ingeschreven in een erkende Vlaamse onderwijsinstelling en in het jaar X+1 niet langer is ingeschreven. In tabel WL 10 gaat het over jongeren die de school verlieten in 2018. De tabel toont ook welk percentage schoolverlaters één jaar na het schoolverlaten (dus in 2019) nog als werkzoekend is ingeschreven bij de VDAB. Men moet in het achterhoofd houden dat het gaat om een momentopname: VDAB gaat na hoeveel jongeren die in 2018 de school verlieten, op 30 juni 2019 als werkzoekend stonden ingeschreven.

Van de 70.606 schoolverlaters in 2018 in Vlaanderen was 8,9% (of 6.262 jongeren) een jaar later (nog) werkzoekend. Terwijl het werkzoekendenpercentage tussen 2013 en 2018 daalde (van 13,0% naar 8,9%) blijft het in 2019 stabiel. Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe kleiner de kans om een jaar later werkzoekend te zijn.

**W 12.** Aantal schoolverlaters 2018 en nog werkzoekende schoolverlaters na 1 jaar (30/06/2019) (aantal en percentage ten opzichte van totaal), per onderwijsniveau<sup>1</sup>, Vlaanderen.

	Aantal schoolverlaters	Nog werkzoekend na 1 jaar	% nog werkzoekend na 1 jaar t.o.v. alle schoolverlaters	
			Schoolverlaters 2018	Schoolverlaters 2017
Ongekwificeerd	6.320	1.930	30,5	27,6
Van wie max. SO1	1.888	774	41,0	40,5
Buitengewoon secundair onderwijs	1.277	377	29,5	33,7
Leren en Werken	2.155	418	19,4	17,2
Secundair onderwijs	25.242	2.441	9,7	9,3
Van wie ASO3	3.750	415	11,1	8,9
Van wie TSO3	9.894	871	8,8	8,6
Van wie BSO3	10.921	1.054	9,7	9,7
Van wie KSO3	677	101	14,9	13,5
Hooggeschoold	35.612	1.096	3,1	3,5
Van wie professionele bachelor	18.564	570	3,1	3,7
Van wie academische bachelor	846	61	7,2	7,3
Van wie master	14.903	455	3,1	3,3
<b>Totaal</b>	<b>70.606</b>	<b>6.262</b>	<b>8,9</b>	<b>8,9</b>

1. Ongekwificeerd = max. SO1 (maximaal secundair onderwijs 1<sup>e</sup> graad) + algemeen secundair onderwijs 2<sup>e</sup> graad + beroepssecundair onderwijs 2<sup>e</sup> graad + technisch secundair onderwijs 2<sup>e</sup> graad + kunstsecundair onderwijs 2<sup>e</sup> graad. Buitengewoon secundair onderwijs = BuSO OV3. Leren en Werken = deeltijds beroepssecundair onderwijs + leercontract (Syntra Vlaanderen). Secundair onderwijs = algemeen secundair onderwijs 3<sup>e</sup> graad + beroepssecundair onderwijs 3<sup>e</sup> graad + technisch secundair onderwijs 3<sup>e</sup> graad + kunstsecundair onderwijs 3<sup>e</sup> graad. Hoger onderwijs = hoger beroepsonderwijs HB05 (enkel de opleiding Verpleegkunde) + professionele of academische bachelor + master.

Bron: VDAB. (2020). *33e schoolverlatersrapport, editie 2020*.



## 6.4 Sociale economie

De sociale economie probeert mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met gepaste ondersteuning aan de slag te helpen. De hier gepresenteerde cijfers verschillen van die van eerdere edities van het Jaarboek. Waar het voordien ging om het aantal doelgroepwerknemers in het vierde kwartaal van het jaar, worden nu cijfers vermeld voor alle gesubsidieerde werknemers in heel het jaar. Daardoor liggen de cijfers structureel iets hoger (zie Departement Werk en Sociale Economie, 2020).

In 2019 waren er 28.741 doelgroepwerknemers in de sociale economie in Vlaanderen (SE 1). Zij waren tewerkgesteld in 156 maatwerkbedrijven en 178 bedrijven in de lokale diensteneconomie. 80 maatwerkbedrijven en partners hebben prestaties arbeidszorg ingediend voor het jaar 2019. Sommige bedrijven bieden meer dan één tewerkstellingsvorm aan.

De voormalige beschutte en sociale werkplaatsen zijn in 2019 opgegaan in de regelgeving rond collectief maatwerk. Het collectief maatwerk richt zich naar personen met een arbeidsbeperking of een grote afstand tot de arbeidsmarkt (werkzoekenden die door persoonsgebonden factoren moeilijk toegang hebben tot de arbeidsmarkt, zoals mensen met een psychosociale problematiek of langdurig werkzoekenden). De collectieve maatwerkbedrijven vertegenwoordigden in 2019 81,6% van de werknemers. De lokale diensteneconomie wil kansen bieden aan doelgroepwerknemers en aansluiten bij lokale maatschappelijke noden. Mensen die om diverse redenen moeilijk uit de werkloosheid raken, krijgen er een competentieversterkend traject aangeboden. Na maximaal 5 jaar tewerkstelling moeten zij de stap zetten naar een job in de reguliere sector. Deze maatregel vertegenwoordigt 9,2% van de tewerkstelling in de sociale economie in 2019. Arbeidszorg (8,4%) is een vangnet voor mensen die om medische, mentale, psychische, psychologische of sociale redenen nog niet terecht kunnen in het reguliere of het beschermde tewerkstellingscircuit. Arbeidszorgmedewerkers voeren begeleide activiteiten uit op een werkvloer in de sociale economie. Ze maken er kennis met gestructureerde arbeid in een realistische werkomgeving, zonder de druk van een betaalde baan en een arbeidscontract. De cijfers bevatten naast de cijfers voor structurele arbeidszorg ook de cijfers voor experimentele arbeidszorg en activerende arbeidszorg.

**SE 1.** Doelgroepwerknemers in de sociale economie, absolute aantallen (AC) en aandeel (%), Vlaams Gewest, 2018 en 2019.

	2018		2019		2018-2018
	AC	%	AC	%	
Maatwerk	22.580	82,4	23.447	81,6	+3,8
Lokale diensteneconomie	2.522	9,2	2.635	9,2	+4,5
Arbeidszorg (AZ)	2.316	8,4	2.659	9,2	+14,8
<b>Totaal</b>	<b>27.418</b>	<b>100</b>	<b>28.741</b>	<b>100</b>	<b>+4,8</b>

Bron: Departement Werk en Sociale Economie (2020a, 2020b).

### *Voor meer informatie*

Algemene Directie Statistiek-Statistics Belgium, Enquête naar de arbeidskrachten: <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/werkgelegenheid-en-werkloosheid>

Departement Werk en Sociale Economie, Koning Albert II-laan 35 bus 20, 1030 Brussel, telefoon: 02 553 42 56, mail: [departement@wse.vlaanderen.be](mailto:departement@wse.vlaanderen.be), website: <https://www.vlaanderen.be/departement-werk-sociale-economie>

VDAB, Keizerslaan 11, 1000 Brussel, telefoon: 02 506 15 11, mail: [info@vdab.be](mailto:info@vdab.be), website: [www.vdab.be](http://www.vdab.be)

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), Keizerslaan 7, 1000 Brussel, telefoon: 02 515 41 11, website: <http://www.rva.be>

Steunpunt Werk, Vlamingenstraat 83, bus 3552, 3000 Leuven, telefoon: 016 32 32 39, mail: [steunpuntwerk@kuleuven.be](mailto:steunpuntwerk@kuleuven.be), website: <http://www.steunpuntwerk.be/>

## **7. Onderwijs**

### **7.1 Financiële toegankelijkheid van het onderwijs**

Het Steunpunt Onderwijsonderzoek publiceerde nieuwe resultaten van de studiekostenmonitor voor het basisonderwijs (Havermans, De Norre, & Groenez, 2019a). De gegevens werden verzameld via 1.060 ouders van leerlingen in 73 basisscholen en via de directeurs van de deelnemende scholen. In het kleuteronderwijs bedraagt de mediaan-uitgave aan studiekosten voor één schooljaar € 170 zonder vervoerskosten. Wanneer de vervoerskosten mee opgenomen worden, loopt dat op tot € 287,80. In het lager onderwijs bedraagt de mediaan van de totaaluitgave voor één jaar € 448,55 zonder vervoerskosten en € 628,75 met vervoerskosten (Havermans, De Norre, & Groenez, 2019a).

Merk op dat er een grote variatie zit op de studiekosten. Zo brengen ongeveer drie op de tien ouders hun kind te voet of met de fiets naar school, waardoor zij minder vervoerskosten hebben. De onderzoekers stellen ook vast dat de uitgaven variëren naargelang het leerjaar, het onderwijsnet en de schoolgrootte. In het kleuteronderwijs ligt het zwaartepunt van de uitgaven in de instapklas of eerste kleuterklas, vanwege de uitgaven voor duurzame materialen (zoals een boekentas). In het lager onderwijs nemen de studiekosten toe tijdens de schoolloopbaan, met de hoogste kosten in de derde graad (voornamelijk door de hoge kost van meerdaagse uitstappen en het hoger gebruik van ICT-materialen). 99% van de schooldirecteurs worden geconfronteerd met onbetaalde schoolfacturen. 77% van de scholen voorziet tegemoetkomingen voor ouders met betalingsmoeilijkheden, 96% biedt een spreading van de betaling aan en 77% een uitstel van betaling. In minder dan een derde van de scholen is een vermin-

dering of kwijtschelding mogelijk. 97% van de scholen zorgt voor speciale regelingen wanneer leerlingen niet aan activiteiten kunnen deelnemen vanwege financiële redenen.

Eerder verschenen ook de resultaten van de studiekostenmonitor in het secundair onderwijs (De Norre, Havermans, & Groenez, 2019b). Dit onderzoek steunt op data van ouders van 442 leerlingen van de eerste graad van het secundair onderwijs van 75 scholen en een directiebevraging bij 47 directieleden van een school die de eerste graad van het secundair onderwijs aanbiedt. De totale mediaanstudiekost voor een schooljaar in de eerste graad van het secundair onderwijs bedroeg voor schooljaar 2017-2018 € 1.207,35 (inclusief vervoerskosten). Volgens de directiebevraging heeft gemiddeld 11% van de leerlingen een probleem van onbetaalde facturen. In 87% van de scholen bestaat er een tegemoetkoming voor ouders met betaalproblemen. De helft van de scholen heeft een code of beleidsverklaring rond kostenbeheersing.

De gemiddelde studiekosten in het hoger onderwijs bedroegen volgens ouder onderzoek voor schooljaar 2008-2009 meer dan € 6.000 per jaar (Wartenbergh, Brukx, van den Broek, e.a., 2009).

Om deels aan die studiekosten tegemoet te komen, krijgen mensen met een inkomen onder een bepaalde grens tegen bepaalde voorwaarden een schooltoelage (in het kleuter-, basis- en secundair onderwijs, HBO5 Verpleegkunde en deeltijds leerplichtonderwijs via Syntra) of een studietoelage (in het hoger onderwijs). De rapporten van het Steunpunt Onderwijsonderzoek stellen vast dat de bedragen voor de schooltoelages zowel in het basisonderwijs als in de eerste graad van het secundair onderwijs ruim onder de mediaanstudiekost liggen (De Norre, Havermans, & Groenez, 2019a, 2019b).

In het aanvraagjaar 2018-2019 kregen 387.772 leerlingen een school- of studietoelage omdat hun gezinsinkomen onder een bepaalde grens lag (ON 1). Een schooltoelage krijgt men in het kleuter-, basis- of secundair onderwijs (sinds 2019 is de 'schooltoeslag' geïntegreerd in het Groeipakket), een studietoelage in het hoger onderwijs. In het secundair onderwijs vindt men het grootste aantal leerlingen met een toelage. Studenten uit het hoger onderwijs hebben recht op het hoogste bedrag, waardoor in het totale bedrag het grootste aandeel naar het hoger onderwijs ging.

**ON 1.** Aantal toegekende school- en studietoelagen en bedragen, Vlaanderen, 2018-2019<sup>1</sup>.

	Aantal toegekend	Gemiddelde studietoelage (€)	Totaal bedrag (€)
Kleuteronderwijs	62.070	96,69	6.001.548,30
Lager onderwijs	130.791	139,01	18.180.790,69
Secundair onderwijs	139.799	464,36	64.917.450,81
Hoger onderwijs	52.976	1.802,15	95.470.813,91
HBO5 Verpleegkunde	2.136	1.389,07	2.967.045,37
<b>Totaal</b>	<b>387.772</b>	<b>483,63</b>	<b>187.537.649,08</b>

1. Data zoals gekend op 9 oktober 2019. Deze cijfers zijn niet definitief: er waren op 09/10/2019 nog 53.417 dossiers 'in beraad', waardoor dit aantal nog kan stijgen (voor deze dossiers wordt bijkomende informatie opgevraagd, zoals een bewijs van betaling van alimentatiegelden of attesten voor niet-belastbare inkomsten). Een afgehandelde aanvraag kan steeds herzien worden, zowel door de aanvrager zelf als door de Afdeling School- en Studietoelagen. De periode waarbinnen een aanvraag door de administratie herzien kan worden, is beperkt in tijd tot het lopende school- of academiejaar en de vier school- en academiejaren die daaraan voorafgaan. Daarnaast kan de burger zijn aanvraagdossier vervolledigen t.e.m. 31 december van het afgelopen school- of academiejaar. Als de aanvraag niet tijdig vervolledigd wordt, kan de administratie het recht op een toelage niet bepalen.

Bron: Afdeling School- en Studietoelagen.

## 7.2 Gelijke onderwijskansen

Verschillende onderzoeken tonen aan dat het Vlaamse onderwijsstelsel goed presteert, maar tegelijk tot een van de meest ongelijke behoort. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de resultaten van het Programme for International Student Assessment (PISA), een internationaal onderzoek dat de kennis en vaardigheden van 15-jarigen test. In Vlaanderen wordt PISA gecoördineerd en uitgevoerd door de Vakgroep Onderwijskunde van de Universiteit Gent. Verschillende cognitieve domeinen worden onderzocht: leesvaardigheid, wiskundige geletterdheid en wetenschappelijke geletterdheid. Daarnaast wordt bij elke bevraging een specifiek domein onderzocht. In 2015 was dat bijvoorbeeld 'samenwerkend probleemoplossen'. PISA wordt elke drie jaar herhaald, de recentste cijfers dateren van 2018. De Vlaamse steekproef telde 4.882 leerlingen (geboren in 2002) uit 172 scholen en is representatief voor het Vlaamse secundair onderwijs (Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde, s.d.).

In tabellen ON 2, ON 3 en ON 4 staan de Vlaamse resultaten voor leesvaardigheid, wiskundige en wetenschappelijke geletterdheid, telkens vergeleken met het OESO-gemiddelde (o.b.v. de gemiddelde scores in alle OESO-landen). De scores van de leerlingen worden onderverdeeld in verschillende vaardigheidsniveaus. 11,7% van de 15-jarige leerlingen in Vlaanderen behoort tot de groep van 'hoogpresteerders' (vaardigheidsniveau 5 of 6) voor leesvaardigheid. Voor wiskundige geletterdheid is dat 18,8% en voor wetenschappelijke geletterdheid is dat 10,4%.

Niveau 2 wordt gezien als het referentiepunt: vanaf dit niveau bezitten leerlingen de minimale attitudes en vaardigheden die noodzakelijk zijn om dagelijkse problemen aan te pakken. Leerlingen zouden minimaal dit niveau moeten behalen aan het einde van het secundair onderwijs. Maar in Vlaanderen haalt 19,3% van de 15-jarigen niet het

referentiepunt voor leesvaardigheid. Voor wiskundige geletterdheid gaat het om 17,3% van de Vlaamse leerlingen en op het vlak van wetenschappelijke geletterdheid haalt 18,0% het referentiepunt niet.

Problematisch is dat over de jaren heen steeds meer Vlaamse leerlingen het referentieniveau voor de drie domeinen niet behalen. De 10% leerlingen die het zwakst presteren zowel voor lezen, wiskunde als wetenschappen behalen in 2018 een significant lagere score dan voordien. Verschuiven we de focus naar de 10% hoogst presterende leerlingen, dan gaat ook die groep er significant op achteruit in 2018, maar enkel voor wiskunde (Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde, s.d.).

**ON 2.** Percentage leerlingen per niveau van leesvaardigheid<sup>1</sup>, Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018.

Niveau	Vlaanderen	OESO-gemiddelde
6	1,8 (0,29)	1,3 (0,04)
5	9,9 (0,68)	7,4 (0,09)
4	21,9 (0,91)	18,9 (0,12)
3	25,7 (0,85)	26,0 (0,14)
2	21,3 (0,88)	23,7 (0,13)
1a	12,9 (0,84)	15,0 (0,12)
1b	5,6 (0,61)	6,2 (0,09)
1c	0,8 (0,23)	1,4 (0,04)
Lager dan 1c	0,04 (0,06)	1,0 (0,01)

1. De cijfers tussen haakjes geven de standaardfout aan. Standaardfouten geven de betrouwbaarheid van een meting weer (betrouwbaarheidsinterval = gevonden gemiddelde +/- 1,96 \* standaardfout). We kunnen bijvoorbeeld met 95% zekerheid zeggen dat tussen 1,2% en 2,4% van de leerlingen niveau 6 behaalt.

**Bron:** Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde. (s.d.).

**ON 3.** Percentage leerlingen per vaardigheidsniveau voor wiskundige geletterdheid<sup>1</sup>, Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018.

Niveau	Vlaanderen	OESO-gemiddelde
6	4,36 (0,53)	2,4 (0,1)
5	14,44 (0,80)	8,5 (0,1)
4	23,56 (0,95)	18,5 (0,1)
3	23,10 (0,97)	24,4 (0,1)
2	17,2 (0,73)	22,2 (0,1)
1	11,32 (0,83)	14,8 (0,1)
Lager dan niveau 1	6,02 (0,85)	9,1 (0,1)

1. De cijfers tussen haakjes geven de standaardfout aan. Standaardfouten geven de betrouwbaarheid van een meting weer (betrouwbaarheidsinterval = gevonden gemiddelde +/- 1,96 \* standaardfout). We kunnen bijvoorbeeld met 95% zekerheid zeggen dat tussen 3,3% en 5,4% van de leerlingen niveau 6 behaalt.

**Bron:** Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde. (s.d.).

**ON 4.** Percentage leerlingen per vaardigheidsniveau voor wetenschappelijke geletterdheid<sup>1</sup>, Vlaanderen en OESO-gemiddelde, PISA 2018.

Niveau	Vlaanderen	OESO-gemiddelde
6	1,1 (0,2)	0,8 (0,0)
5	9,3 (0,6)	5,9 (0,1)
4	23,7 (1,0)	18,1 (0,1)
3	27,6 (1,2)	27,4 (0,1)
2	20,3 (1,0)	25,8 (0,1)
1a	12,9 (0,8)	16,0 (0,1)
1b	4,7 (0,6)	5,2 (0,1)
Lager dan 1b	0,4 (0,2)	0,7 (0,0)

1. De cijfers tussen haakjes geven de standaardfout aan. Standaardfouten geven de betrouwbaarheid van een meting weer (betrouwbaarheidsinterval = gevonden gemiddelde +/- 1,96 \* standaardfout). We kunnen bijvoorbeeld met 95% zekerheid zeggen dat tussen 0,7% en 1,5% van de leerlingen niveau 6 behaalt.

Bron: Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde. (s.d.).

In het PISA-onderzoek wordt ook de gelijkheid tussen leerlingen gemeten: hoe groter de impact van de migratiestatus, de thuistaal en het thuismilieu (sociale, economische en culturele status van een gezin) op de prestatie van leerlingen, hoe ongelijker een onderwijssysteem is. Zo verklaart het thuismilieu van leerlingen in Vlaanderen 17,3% van de variantie in hun leesvaardigheidsscores. Vlaanderen combineert daarmee een hoog gemiddeld prestatieniveau met een lagere gelijkheid dan gemiddeld in de PISA-landen. Ook op het vlak van migratiestatus en thuistaal zijn er verschillen tussen leerlingen (Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde (s.d.).

Om tegemoet te komen aan de problematiek van ongelijkheid in het onderwijs, krijgen scholen extra omkaderings- en werkingsmiddelen op basis van het aantal leerlingen die beantwoorden aan sociaaleconomische indicatoren. Tabel ON 5 geeft de evolutie weer van hoeveel leerlingen 'aantikken' op vier socio-economische indicatoren in het gewoon kleuter- en lager onderwijs en het gewoon secundair onderwijs. Leerlingenkenmerken in het buitengewoon kleuter-, lager en secundair onderwijs zijn niet opgenomen. Met 'aantikken' wordt bedoeld dat deze leerlingen op basis van een specifiek leerlingenkenmerk in aanmerking komen voor extra financiering. De leerlingenkenmerken zijn de volgende: de thuistaal is niet-Nederlands; een laag opleidingsniveau van de moeder (maximaal lager secundair onderwijs); een schooltoelage ontvangen; een buurt met hoge mate van schoolse vertraging. Voor deze laatste indicator wordt op basis van de woonplaats aan elke leerling een 'percentage 15-jarigen in de buurt waar de leerling woont met minstens 2 jaar schoolse vertraging' gelinkt. Voor kinderen van de trekken- de of thuisloze bevolking wordt dat percentage gelijkgesteld aan 100. Voor leerlingen die niet wonen in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel Hoofdstad wordt het percentage schoolse vertraging gelijkgesteld aan 0. Na rangschikking van alle leerlingen uit het basis en het secundair onderwijs op basis van dit kenmerk, worden enkel die leerlingen in het hoogste kwartiel beschouwd als leerlingen die in een buurt

met hoge mate van schoolse vertraging wonen. Dit betekent dat 25% van alle leerlingen zal scoren op dit kenmerk. De bepaling gebeurt apart voor basis- en secundair onderwijs.

De tabel toont dat het percentage leerlingen dat thuis geen Nederlands spreekt de voorbije jaren sterk is toegenomen, over de drie schoolniveaus heen. Ook het aandeel dat een schooltoelage ontvangt, is gestegen, al fluctueert dit cijfer meer. Het percentage leerlingen dat aantikt op een laag opleidingsniveau van de moeder of op een buurt met veel schoolse vertraging blijft nagenoeg stabiel.

Sommige leerlingen lopen in hun schoolse carrière vertraging of achterstand op. Tabel ON 6 presenteert de schoolse achterstand over alle leerjaren van het gewoon lager onderwijs, voor leerlingen met Belgische en leerlingen met vreemde nationaliteit. Schoolse vertraging werd berekend op basis van een vergelijking tussen het leerjaar waarin de leerling is ingeschreven en het leerjaar waarin de leerling op grond van zijn geboortjaar en bij normale studievordering ingeschreven zou moeten zijn. Dit is niet noodzakelijk een gevolg van zittenblijven, maar kan ook veroorzaakt worden door een verlate instap in het lager onderwijs.

In schooljaar 2018-2019 waren er over alle schooljaren heen 442.275 leerlingen (inclusief methodeonderwijs), van wie 12,0% met schoolse vertraging kampte (10,87% met één jaar, 0,84% met twee jaar en 0,06% met meer dan twee jaar vertraging). Dit aandeel daalt jaar na jaar. Jongens hebben iets meer achterstand dan meisjes, zowel bij leerlingen van vreemde nationaliteit als bij Belgische leerlingen. 33,6% van de leerlingen met vreemde nationaliteit kampt in het schooljaar 2018-2019 in het lager onderwijs met een of meer jaren achterstand. Bij de leerlingen met Belgische nationaliteit is dat 9,4%.

In het laatste jaar van het gewoon secundair onderwijs (ON 7) heeft 32,6% van de leerlingen minimaal een jaar leerachterstand, ten opzichte van 17,5% in het eerste jaar van het secundair onderwijs. Gedurende deze zes jaar neemt het aantal leerlingen met leerachterstand dus verder toe. Ook in het secundair onderwijs blijven de verschillen tussen leerlingen met Belgische nationaliteit en leerlingen met vreemde nationaliteit groot. Zo heeft over alle schooljaren heen 23% van de leerlingen met Belgische nationaliteit schoolse vertraging opgelopen, tegenover 59,9% van de leerlingen met vreemde nationaliteit (niet in tabel).

**ON 5.** Evolutie van het aantal leerlingen dat aantikt op leerlingenkenmerken, per onderwijsniveau en kenmerk<sup>1</sup>, absolute cijfers en percentages, Vlaams gewest, schooljaar 2013-2014 tot 2018-2019.

AC	2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019	
	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC
<b>Kleuteronderwijs</b>												
Aantal leerlingen	269.197		268.453		267.756		266.379		263.789		262.435	
Thuisstaal niet-Nederlands	53.382	19,8	55.327	20,6	57.523	21,5	59.868	22,5	61.952	23,5	63.965	24,4
Laag opleidingsniveau moeder	55.030	20,4	55.384	20,6	55.791	20,8	55.686	20,9	54.893	20,8	54.047	20,6
Schooltoelage	50.200	18,6	51.293	19,1	54.016	20,2	52.248	19,6	55.956	21,2	58.254	22,2
Buurt	71.564	26,6	71.387	26,6	71.150	26,6	71.259	26,8	70.404	26,7	70.131	26,7
<b>Lager onderwijs</b>												
Aantal leerlingen	399.729		411.097		422.911		432.291		438.779		442.275	
Thuisstaal niet-Nederlands	68.996	17,3	73.463	17,9	79.038	18,7	84.036	19,4	88.929	20,3	93.664	21,2
Laag opleidingsniveau moeder	83.055	20,8	84.593	20,6	87.419	20,7	89.072	20,6	90.708	20,7	91.299	20,6
Schooltoelage	89.604	22,4	95.216	23,2	103.640	24,5	104.164	24,1	111.998	25,5	118.977	26,9
Buurt	95.834	24,0	98.655	24,0	101.736	24,1	104.711	24,2	105.651	24,1	107.395	24,3
<b>Secundair onderwijs</b>												
Aantal leerlingen	426.336		425.654		426.982		428.071		430.955		436.310	
Thuisstaal niet-Nederlands	53.692	12,6	57.128	13,4	62.360	14,6	67.030	15,7	72.026	16,7	77.337	17,7
Laag opleidingsniveau moeder	102.378	24,0	101.486	23,8	101.608	23,8	101.052	23,6	100.739	23,4	100.955	23,1
Schooltoelage	109.152	25,6	112.447	26,4	117.938	27,6	117.460	27,4	124.976	29,0	131.311	30,1
Buurt	106.990	25,1	107.065	25,2	107.294	25,1	107.526	25,1	108.216	25,1	109.530	25,1

1. Een leerling kan op meerdere kenmerken aantikken. De som van de vier kenmerken is dus niet gelijk aan het aantal leerlingen.

**Bron:** Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming, dataloop.



**ON 6.** Achterstand in de studie van kinderen van Belgische en vreemde nationaliteit<sup>1</sup> in het Nederlandstalig gewoon lager onderwijs, percentages naar geslacht, Vlaanderen, schooljaar 2013-2014 tot 2018-2019.

<b>A. Percentage kinderen van Belgische nationaliteit met achterstand</b>									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
2013-2014	11,89	10,81	11,35	0,87	0,76	0,81	0,03	0,02	0,02
2014-2015	11,30	10,22	10,76	0,81	0,68	0,75	0,03	0,02	0,02
2015-2016	10,77	9,66	10,22	0,72	0,62	0,67	0,02	0,02	0,02
2016-2017	10,32	9,15	9,74	0,61	0,53	0,57	0,01	0,01	0,01
2017-2018	9,85	8,72	9,29	0,55	0,47	0,51	0,01	0,01	0,01
2018-2019	9,46	8,45	8,96	0,49	0,42	0,46	0,01	0,01	0,01

<b>B. Percentage kinderen van vreemde nationaliteit met achterstand</b>									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
2013-2014	32,67	29,99	31,34	7,48	7,02	7,25	0,68	0,63	0,65
2014-2015	31,80	29,10	30,46	6,58	6,18	6,38	0,52	0,52	0,52
2015-2016	31,32	28,13	29,75	5,99	5,69	5,84	0,78	0,54	0,66
2016-2017	30,93	27,42	29,19	5,29	5,06	5,18	0,54	0,44	0,49
2017-2018	30,36	27,64	29,00	5,05	4,38	4,72	0,52	0,42	0,47
2018-2019	30,22	27,19	28,72	4,77	4,15	4,46	0,42	0,49	0,46

<b>C. Percentage alle kinderen met achterstand</b>									
Schooljaar	1 jaar achterstand			2 jaar achterstand			meer dan 2 jaar achterstand		
	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal	Jongen	Meisje	Totaal
2013-2014	13,48	12,28	12,88	1,37	1,24	1,31	0,08	0,07	0,07
2014-2015	12,95	11,73	12,34	1,27	1,12	1,20	0,07	0,06	0,06
2015-2016	12,54	11,24	11,89	1,17	1,05	1,11	0,09	0,06	0,08
2016-2017	12,13	10,75	11,45	1,02	0,92	0,97	0,06	0,05	0,06
2017-2018	11,74	10,47	11,11	0,96	0,83	0,90	0,06	0,05	0,06
2018-2019	11,47	10,27	10,87	0,91	0,78	0,84	0,05	0,06	0,06

1. De officiële nationaliteit. Voor leerlingen van wie deze niet gekend is, wordt de door de school geregistreerde nationaliteit gebruikt.

**Bron:** Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

**ON 7.** Leerlingen met leerachterstand in het Nederlandstalig gewoon secundair onderwijs<sup>1</sup>, Vlaanderen, schooljaar 2012-2013 tot 2018-2019.

Schooljaar	Totaal aantal leerlingen	% leerlingen met leerachterstand		
		Alle lj.	1 <sup>e</sup> lj.	6 <sup>e</sup> lj.
2012-2013	399.909	28,9	21,0	34,6
2013-2014	398.721	28,9	21,2	34,3
2014-2015	397.568	28,7	20,7	34,3
2015-2016	397.116	28,3	20,1	34,5
2016-2017	398.444	27,4	19,2	33,7
2017-2018	402.313	26,7	19,8	33,0
2018-2019	408.168	25,8	17,5	32,6

1. Anderstalige nieuwkomers, modulair onderwijs, derde leerjaar van de derde graad, secundair-na-secundair en vierde graad zijn niet inbegrepen in de cijfers.

**Bron:** Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming.

Leerlingen die schoolse vertraging opbouwen tijdens hun schoolcarrière lopen meer risico om de school zonder diploma te verlaten, al zijn er ook andere factoren die die kans vergroten, zowel op leerlingniveau en schoolniveau als sociaaleconomische factoren. Tabel ON 8 geeft de evolutie van het aandeel vroegtijdige schoolverlaters, jongeren (18 tot 24 jaar) die ten hoogste een diploma lager secundair onderwijs hebben behaald en niet deelnamen aan een opleiding tijdens een referentieperiode van vier weken. De cijfers zijn afkomstig van de EAK-enquête (zie sectie 6.1) en betreffen dus een raming op basis van een steekproef. Door de hervorming van de EAK-enquête in 2017 is er sprake van een breuk waardoor de cijfers volgens de oude methode niet meer vergelijkbaar zijn met deze volgens de nieuwe methode. In 2019 stroomde 6,2% van de Vlaamse jongeren ongekwalificeerd uit, tegenover 11,8% van de jongeren in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en 10,9% van de Waalse jongeren. Zoals we eerder konden vaststellen (in tabel WL 10) ligt het werkloosheidspercentage van jongeren zonder diploma aanzienlijk hoger.

**ON 8.** Percentage vroegtijdige schoolverlaters (ten opzichte van het totaal aantal 18-24 jarigen), België & gewesten, 2011-2019.

	2011	2012	2013 <sup>1</sup>	2014	2015	2016 <sup>1</sup>	2017	2018	2019
Vlaams Gewest	9,6	8,7	7,5	7,0	7,2	6,8	7,2	7,3	6,2
Waals Gewest	14,7	14,8	14,7	12,9	13,1	10,3	10,5	9,9	10,9
Brussels HG	18,9	20,1	17,7	14,4	15,8	14,8	12,9	10,7	11,8
België	12,3	12,0	11,0	9,8	10,1	8,8	8,9	8,6	8,4

1. Er is een tijdreeksbreuk tussen 2013 en 2014. Tot en met 2013 gaat het over de ISCED 1997-classificatie. Vanaf 2014 is de ISCED 2011-classificatie van kracht. Ook vanaf 2017 is er een breuk in de tijdreeks wegens de nieuwe methodologie van de EAK-enquête.

**Bron:** Steunpunt Werk o.b.v. LFS-EAK.

Ook NEET-jongeren (*Not in Education, Employment or Training*) zijn een kwetsbare groep. Het gaat om jongeren tussen 15 en 24 jaar die in de referentieperiode van vier weken (voorafgaand aan de EAK-LFS-enquête) geen regulier onderwijs volgden, noch een opleiding buiten het reguliere onderwijs volgden of aan het werk waren. In 2019 telde Vlaanderen 7,5% NEET-jongeren, minder dan het Waalse of Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (ON 9). Ook hier is door de breuk in de tijdreeks in 2017 de vergelijking met vorige jaren niet mogelijk.

**ON 9.** Aandeel NEET-jongeren (15-24 jaar), België & gewesten, 2011-2019.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>1</sup>	2017	2018	2019
Vlaams Gewest	8,5	9,2	10,5	9,8	9,5	7,5	7,2	7,8	7,5
Waals Gewest	15,2	15,4	14,5	14,7	15,0	12,2	11,6	10,0	12,9
Brussels HG	18,8	19,2	18,7	15,8	17,5	15,2	13,3	13,3	11,0
België	11,8	12,3	12,7	12,0	12,2	9,9	9,3	9,2	9,3

1. Er is een breuk in de tijdreeks vanaf 2017 wegens de nieuwe methodologie van de EAK-enquête.

**Bron:** Steunpunt Werk o.b.v. LFS-EAK.

Via basiseducatie kunnen volwassenen met een beperkte of onafgewerkte schoolloopbaan hun basisvaardigheden opfrissen en versterken. De sector Basiseducatie bestaat uit dertien pluralistische Centra voor Basiseducatie in Vlaanderen en Brussel. Het opleidingsaanbod is gericht op het aanleren en verhogen van (geletterdheids)competenties, op het vlak van taal, wiskunde, informatie- en communicatietechnologie en maatschappijoriëntatie. Binnen elk leerdomein zijn er cursussen op verschillende niveaus. Alle cursussen zijn op het niveau lagere school en eerste graad secundair onderwijs. De lessen zijn (meestal) gratis, men betaalt wel voor lesmateriaal. In tabel ON 10 staat het aantal cursisten in de centra voor basiseducatie, per schooljaar (dit in tegenstelling tot eerdere edities van dit Jaarboek waar de cijfers per referentiejaar werden gegeven). In schooljaar 2018-2019 waren 39.749 cursisten ingeschreven.

**ON 10.** Aantal cursisten in basiseducatie, schooljaar 2013-2014 tot 2018-2019, Vlaanderen.

Schooljaar	AC
2013-2014	35.501
2014-2015	38.249
2015-2016	41.207
2016-2017	41.732
2017-2018	40.809
2018-2019	39.749

**Bron:** Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming, dataloop.

8,2% van de volwassenen (25-64 jaar) in België nam in 2019 deel aan levenslang leren via een opleiding in of buiten het reguliere onderwijs (in de referentieperiode van vier weken voor de LFS-enquête) (ON 11). Hooggeschoolden nemen veel vaker deel aan levenslang leren dan laaggeschoolden. De deelname aan levenslang leren is het hoogst in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (10,7%) (niet in tabel). In het Vlaamse Gewest was dat 8,6% en in het Waalse Gewest 6,6%. Door de nieuwe EAK-methodologie (zie sectie 6.1) zijn cijfers van 2017-2019 niet vergelijkbaar met deze van de jaren daarvoor.

**ON 11.** Deelname aan levenslang leren, naar opleidingsniveau<sup>1</sup>, België, 2010-2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>2</sup>	2017	2018	2019
Totaal	7,4	7,4	6,9	6,9	7,4	6,9	7,0	8,5	8,5	8,2
Laaggeschoold	3,2	3,2	2,9	3,0	3,1	3,0	2,8	3,2	3,2	3,4
Middelgeschoold	6,1	5,9	5,5	5,2	5,7	5,5	5,3	6,0	6,1	5,4
Hooggeschoold	12,3	12,5	11,6	11,7	12,2	11,2	11,5	13,7	13,7	13,4

1. Laaggeschoold: ISCED 0-2: ten hoogste secundair onderwijs; middelgeschoold: ISCED 3-4: hoger secundair en postsecundair, niet-tertiair onderwijs; hooggeschoold: ISCED 5-8: minstens tertiair onderwijs.

2. Er is een breuk in de tijdreeks vanaf 2017 wegens de nieuwe methodologie van de EAK-enquête.

Bron: Eurostat o.b.v. LFS.

### *Voor meer informatie*

Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS), Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel, telefoon: 02 553 89 53, mail: ahovoks@vlaanderen.be

Departement Onderwijs, Stafdiensten Onderwijs en Vorming, Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel, telefoon: 02 553 95 46, mail: stafdiensten.onderwijs@vlaanderen.be, website: <http://onderwijs.vlaanderen.be/nl/onderwijsstatistieken>

Steunpunt Werk, Vlamingenstraat 83, bus 3552, 3000 Leuven, telefoon: 016 32 32 39, mail: steunpuntwerk@kuleuven.be, website: <http://www.steunpuntwerk.be/>

Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde, H. Dunantlaan 2, 9000 Gent, telefoon: 09 264 62 51, website: <https://www.pisa.ugent.be>

## 8. Huisvesting

In deze sectie presenteren we achtereenvolgens indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen en de woningkwaliteit, de sociale huisvesting en dak- en thuisloosheid.

## 8.1 Betaalbaarheid en woningkwaliteit

Het Steunpunt Wonen organiseerde in opdracht van het Agentschap Wonen-Vlaanderen de Woonsurvey 2018, ter opvolging van het Grote Woononderzoek 2013 en de Woonsurvey 2005. Ongeveer 3.000 huishoudens in Vlaanderen werden tussen 22 februari en 16 september 2018 bevestigd. Op basis van deze steekproef was 71,6% van de Vlaamse huishoudens eigenaar, 19,3% huurde op de private markt en 7,3% op de sociale markt. 1,7% woonde gratis. Tabel HV 1 toont enkele indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen. De gemiddelde brutowoonuitgaven voor eigenaars met een hypotheek (de afbetaling van de hypothecaire lening, eventueel aangevuld met afbetalingen voor andere leningen voor de eigen woning) bedroeg in 2018 € 782. De gemiddelde huurprijs op de private markt bedroeg € 637. In 2018 gaf 21% van de huishoudens meer dan 30% van zijn inkomen uit aan deze brutowoonuitgaven (zie 'woonquote > 30%'). Bij de private huurders was dat meer dan een op de twee. Tussen 2005 en 2013 was er in elke deelmarkt een aanzienlijke stijging van de woonquote boven 30%, maar die negatieve trend heeft zich in 2018 niet doorgezet (Heylen & Vanderstraeten, 2019). Het aandeel huishoudens dat na aftrek van de woonuitgaven te weinig overhoudt om menswaardig te leven (zie resterend inkomen < budgetnorm) daalde tussen 2013 en 2018 significant van 14% tot 12% (maar bleef bij de private en sociale huurders gelijk).

**HV 1.** Indicatoren met betrekking tot de betaalbaarheid van wonen, Vlaanderen, 2005-2013-2018.

	2005	2013	2018
Brutowoonuitgaven eigenaars met hypotheek (zonder woonbonus) <sup>1</sup>	€ 718	€ 764	€ 782
Gemiddelde huurprijs private markt <sup>1</sup>	€ 556	€ 600	€ 637
Gemiddelde huurprijs sociale markt <sup>1</sup>	€ 332	€ 386	€ 386
Huishoudens met woonquote > 30%	Totaal: 13% Eigenaar met hyp.: 17% Private huurders: 39% Soc. huurders: 12%	Totaal: 20% Eigenaar met hyp.: 27% Private huurders: 52% Soc. huurders: 23%	Totaal: 21% Eigenaar met hyp.: 27% Private huurders: 52% Soc. huurders: 23%
Huishoudens met resterend inkomen < budgetnorm	Totaal: 14% Eigenaar met hyp.: 10% Private huurders: 27% Soc. huurders: 39%	Totaal: 14% Eigenaar met hyp.: 10% Private huurders: 30% Soc. huurders: 35%	Totaal: 12% Eigenaar met hyp.: 8% Private huurders: 31% Soc. huurders: 34%

1. In prijzen van 2018.

Bron: Heylen & Vanderstraeten (2019).

De Woonsurvey vindt niet elk jaar plaats. De EU-SILC laat wel toe om jaarlijks een aantal cijfers in verband met de betaalbaarheid van wonen en woningkwaliteit op te volgen. Zo bevat de SILC-enquête gegevens over het aandeel van de bevolking dat leeft in een huishouden

dat meer dan 40% van het beschikbare huishoudinkomen besteedt aan de totale woonkost (huur of aflossing van de lening, inclusief verzekering, taksen, onderhoud en nutsvoorzieningen). In België was dat in 2019 8,4% van de bevolking (HV 2). Er is een duidelijk verschil naargelang het type woonstatuut. Merk op dat de cijfers voor 2019 niet vergelijkbaar zijn met die van voorgaande jaren vanwege een grondige hervorming van de SILC-enquête.

**HV 2.** Bevolking in een huishouden waar de totale woonkost meer dan 40% bedraagt van het beschikbare huishoudinkomen, naar woningbezit, België, 2009-2019.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>a</sup>	2017 <sup>a</sup>	2018 <sup>a</sup>	2019 <sup>b</sup>
België	8,7	8,9	10,6	11,0	9,6	10,4	9,4	9,8	9,4	8,9	8,4
Eigenaar met hypotheek	2,5	3,1	3,3	3,6	3,8	3,1	2,4	2,5	2,8	1,2	0,9
Eigenaar zonder hypotheek	2,9	3,1	2,4	4,1	1,6	1,8	1,8	1,3	2,0	1,6	1,9
Huurder private markt	30,5	28,7	38,1	37,2	34,0	38,1	33,7	36,0	34,9	34,8	30,5
Sociale huurder of gratis bewoner	12,7	12,3	14,9	15,3	12,8	13,3	14,2	12,2	12,1	14,4	14,9

a. In 2020 werden de eerder gepubliceerde resultaten van SILC 2016, 2017 en 2018 voor België herzien wegens een correctie in de berekening van de gewichten.

b. Breuk in tijdreeks.

Bron: Eurostat, o.b.v. EU-SILC 2009-2019.

Wat de woningkwaliteit betreft, bevat de EU-SILC gegevens over personen in woningen van slechte kwaliteit: het gaat dan om woningen met een lekkend dak, vochtige muren, vloeren of funderingen, of rot in het raamwerk of in de vloeren. In 2019 woonde 16,7% van de Belgische bevolking in een dergelijke woning. We zien een sterke samenhang met het armoederisico (HV 3). De cijfers voor 2019 zijn niet vergelijkbaar met die van voorgaande jaren.

**HV 3.** Bevolking in een woning van slechte kwaliteit, naar armoederisico, België, 2009-2019.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>a</sup>
Totaal	15,2	19,0	21,2	18,7	18,1	17,5	18,2	19,2	18,4	17,9	16,7
Bevolking met inkomen onder armoedegrens	24,1	30,2	30,9	27,2	27,1	26,9	30,9	30,5	27,7	25,5	23,8
Bevolking met inkomen boven armoedegrens	13,7	17,0	19,5	17,1	16,5	15,8	16,0	17,1	16,7	16,4	15,5

a. Breuk in tijdreeks.

Bron: Eurostat, o.b.v. EU-SILC 2009-2019.

## 8.2 Sociale huisvesting

Personen met een beperkt gezinsinkomen kunnen, wanneer ze voldoen aan bepaalde voorwaarden, een sociale woning huren bij een van de 91 sociale huisvestingsmaatschappijen in Vlaanderen. Ook huren via een sociaal verhuurkantoor behoort tot de mogelijkheden. Daarnaast verhuren Vlabinvest en het Vlaams Woningfonds sociale woningen (hier gaat deze sectie verder niet op in).

Eind 2019 waren er 157.285 woningen in het patrimonium van de sociale huisvestingsmaatschappijen, een aantal dat de voorbije jaren gestaag toenam. Toch blijven de wachtlijsten en wachttijden lang. In 2019 stonden 153.321 unieke kandidaat-huurders op de wachtlijst, een stijging met 59,8% in vergelijking met 2010 (HV 4). Opgemerkt dient dat de jaar-op-jaar-schommelingen deels te wijten zijn aan actualisering van het bestand die in de oneven jaren worden uitgevoerd. Hierdoor worden een aantal kandidaat-huurders geschrapt en worden gegevens bijgewerkt (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, 2020). De gemiddelde wachttijd (op basis van alle openstaande dossiers waarvan er in het referentiejaar een toewijzing gebeurd was, met daarbij ook alle dossiers waarbij een prioriteit gold) bedroeg in 2019 1.297 dagen.

**HV 4.** Het sociale huurpatrimonium en kandidaat-huurders van de sociale huisvestingsmaatschappijen, Vlaams Gewest, 2010-2019 (gegevens per 31 december).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Woningen	142.873	143.876	146.536	147.146	148.250	149.945	152.697	153.908	156.390	157.285
Kandidaat-huurders	95.953	91.926	107.090	104.976	120.504	117.681	137.177	135.500	153.910	153.321

Bron: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.

Een sociaal verhuurkantoor (SVK) huurt woningen en appartementen op de private huurmarkt en verhuurt die vervolgens voor een redelijke huurprijs verder aan personen met een beperkt inkomen. SVK's geven voorrang aan de meest kwetsbare gezinnen en personen. Daarom hanteren ze een toewijzingssysteem, waarbij onder andere rekening wordt gehouden met het gezinsinkomen en de woonnood. De woningen moet voldoen aan de normen van de Vlaamse Wooncode op het vlak van veiligheid, gezondheid en woningkwaliteit. Het SVK moet voldoen aan de huurdersverplichtingen (zoals het tijdig betalen van de huur, het onderhoud van de woning) en voorziet in begeleiding van de onderhuurders (bijvoorbeeld via ondersteuning van hun rechten en plichten). Eind 2019 waren er in Vlaanderen 48 sociale verhuurkantoren. Samen verhuurden ze 11.707 woningen (HV 5).

**HV 5.** Aantal erkende sociale verhuurkantoren (SVK) en woongelegenheden, Vlaanderen, 2013-2019 (absolute cijfers per 31 december).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Woningaantal	7.025	7.772	8.323	9.140	10.008	10.990	11.707
Kandidaat-huurders	25.310	34.684	32.813	45.060	46.448	60.136	57.230
SVK-aantal	50	48	47	48	48	48	48

Bron: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.

### 8.3 Thuisloosheid

Het is bijzonder moeilijk om het aantal dak- en thuislozen in Vlaanderen in kaart te brengen, onder meer omdat er verschillende registratiemethoden zijn en niet altijd de hele doelgroep geteld wordt (bijvoorbeeld de zogenaamde sofaslapers die tijdelijk bij vrienden of familie logeren of het aantal personen dat in een kraakpand woont). In 2014 vond een nulmeting plaats in de bestaande diensten en voorzieningen in Vlaanderen. Meys en Hermans (2014) telden voor dit onderzoek tussen 15 en 31 januari 2014 711 personen ouder dan 16 jaar en 53 kinderen in de winteropvangcentra van Vlaanderen. Daarnaast telden ze tussen 15 januari en 15 februari 2014 3.019 volwassenen en 1.675 kinderen in de thuislozenzorg van CAW's en in de doorgangswoningen van OCMW's.

Ook in Brussel wordt regelmatig een telling georganiseerd, door La Strada (nu Bruss'Help, een regionaal centrum van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie met als opdracht de nood- en inschakelingsvoorzieningen van thuislozen te coördineren en studies en analyses uit te voeren over de problematiek van thuisloosheid in Brussel). De laatste telling dateert van 5 november 2018 (Quittelier & Bertrand, 2019). Tijdens die nacht werden in totaal 4.187 thuislozen geteld. 51% was dakloos (en sliep op straat, in de nood- of crisisopvang of vond een slaapplek via een burgerplatform), 22% verbleef in een onthaalhuis of doorgangswoning, 25% verbleef in inadequate huisvesting (bv. een kraakpand of tijdelijke bezetting van een leegstaand gebouw). 1,5% overnachtte in ziekenhuizen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Als wie opvang vond via woonbegeleiding of Housing First wordt meegeteld, dan stijgt dat aantal tot 5.701. In beide studies gaat het om een eenmalige telling tijdens een welbepaalde nacht of periode, dus deze aantallen vormen slechts een ruwe indicatie voor de omvang van thuisloosheid.

Ook tabel HV 6 biedt slechts een beperkte kijk op de situatie. Het betreft een overzicht van de cliënten in woonbegeleiding met verblijf bij de CAW's in Vlaanderen, dus cliënten die tijdelijk geen woonst hebben en die worden opgevangen en begeleid door een Centrum Algemeen Welzijnswerk. In werkjaar 2019 ging het in totaal om 2.282 cliënten (8,3% van het totaal aantal cliënten in begeleiding bij het CAW in dat jaar). De meerderheid van deze cliënten zijn mannen, 25-59 jarigen en Belgen.



**HV 6.** Profiel van cliënten in woonbegeleiding met verblijf bij de CAW's, Vlaanderen, 2019.

	Aantal	%	% zonder cat. 'onbekend'
<b>Geslacht</b>			
Man	1.512	66,3	
Vrouw	763	33,4	
Onbekend	7	0,3	
<b>Leeftijd</b>			
0-11 jaar	207	9,1	
12-17 jaar	84	3,7	
18-24 jaar	398	17,4	
25-59 jaar	1.401	61,4	
60+	149	6,5	
Onbekend	43	1,9	
<b>Origine</b>			
Belg	654	28,7	57,4
Vreemde origine	485	21,3	42,6
Niet ingevuld/onbekend	1.143	50,1	
<b>Totaal</b>	<b>2.282</b>	<b>100</b>	

Bron: Sector CAW.

OCMW's kunnen dak- en thuislozen die een woonst vinden eenmalig een installatiepremie toekennen (mits ze een bijstandsuitkering of ander vervangingsinkomen ontvangen, of in het geval men werkt, een loon lager dan het leefloon vermeerderd met 10%). Het bedrag van de installatiepremie is gelijk aan het maandbedrag van het leefloon voor de categorie 'persoon met gezinslast' en is bedoeld om tussen te komen in de kosten die gepaard gaan met de installatie in de woning. Ook voor asielzoekers bestaat een tegemoetkoming in de installatiekosten, maar die laten we hier buiten beschouwing. Het aantal toegekende installatiepremies steeg jaar na jaar en bereikte in 2016 een record (HV 7). Sinds 2017 daalde dit aantal, tot 8.373 in 2019 (cijfer voor België).

**HV 7.** Jaarlijks aantal thuislozen aan wie een installatiepremie<sup>1</sup> werd toegekend, absolute cijfers en percentages, België & gewesten, 2014-2019.

	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Vlaams Gewest	3.490	41,4	4.187	41,7	5.718	45,7	4.144	40,7	4.166	41,2	3.266	39,0
Waals Gewest	3.542	42,0	4.022	40,1	4.941	39,5	4.401	43,3	4.412	43,7	3.834	45,8
Brussels HG	1.404	16,6	1.822	18,2	1.853	14,8	1.626	16,0	1.525	15,1	1.273	15,2
België	8.436	100	10.031	100	12.512	100	10.171	100	10.103	100	8.373	100

1. Het gaat hier over de optelsom van de installatiepremie in het kader van de RMI-wet (26 mei 2002) en de installatiepremie krachtens de organieke OCMW-wet (wet van 23 augustus 2004). De tegemoetkoming in de installatiekosten voor de huisvesting van asielzoekers is niet inbegrepen in deze cijfers.

**Bron:** POD Maatschappelijke Integratie en eigen berekeningen.

### *Voor meer informatie*

Steunpunt Mens en Samenleving (SAM vzw), Vooruitgangstraat 323, 1030 Brussel, telefoon: 0488 77 88 99, mail: [info@samvzw.be](mailto:info@samvzw.be), website: <https://www.samvzw.be/>

Steunpunt Wonen, p/a HIVA-KU Leuven, Parkstraat 47, bus 5300, 3000 Leuven, telefoon: 016 32 33 33, website: <https://steunpuntwonen.be/>

POD Maatschappelijke Integratie, (POD MI), Administratief Centrum Kruidtuin, Finance Tower, Kruidtuinlaan 50, bus 165, 1000 Brussel, telefoon: 02 508 85 85, mail: [vraag@mi-is.be](mailto:vraag@mi-is.be), website: <https://www.mi-is.be>

Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), Havenlaan 88, bus 94, 1000 Brussel, telefoon: 02 505 45 45, mail: [info@vmsw.be](mailto:info@vmsw.be), website: <http://www.vmsw.be/>

## 9. Gezondheid

Er spelen heel wat ongelijkheden op het vlak van gezondheid en toegang tot gezondheidszorg. Zo stelde het Intermutualistisch Agentschap via belastingstatistieken op het niveau van de statistische sectoren van de woonplaats vast dat bij personen uit de armste wijken het risico om binnen het jaar te sterven in 2016 22% hoger lag dan dat bij de referentiepopulatie. In vergelijking met de rijkste wijken was de overmatige sterfte zelfs 56% hoger (Avalosse, Maron, Lona, e.a., 2019). Ook andere gezondheidsproblemen kwamen vaker voor bij bewoners van de armste wijken.

De bekendste studies naar ongelijke gezondheid(szorg) steunen op het werk van Sciensano, dat om de vier jaar een nationale gezondheidsenquête organiseert om de gezondheid van de inwoners te evalueren en de voornaamste gezondheidsproblemen

en leefgewoonten op te sporen. In 2018 liep een nieuwe enquête, bij een steekproef van 10.700 Belgen. Noteer dat tabellen G 1 en G 2 omzichtig geïnterpreteerd moeten worden vanwege de ruime betrouwbaarheidsintervallen bij de opdeling van de Vlaamse bevolking naar sociodemografische kenmerken.

Tabel G 1 presenteert enkele opvallende resultaten voor Vlaanderen, opgedeeld naar onderwijsniveau (een proxy voor sociaaleconomische achtergrond). Om verschillen tussen bevolkingsgroepen goed te kunnen interpreteren, is het nodig om het effect van leeftijd en geslacht te neutraliseren. Daarom rapporteren we de gestandaardiseerde cijfers na correctie voor leeftijd en geslacht. De 'subjectieve gezondheid' is gebaseerd op de inschatting die mensen hebben van hun eigen gezondheid, zowel op het vlak van de fysieke, de geestelijke als de sociale gezondheid. 82,0% van de Vlaamse bevolking (gecorrigeerd cijfer) vindt zijn of haar gezondheid goed tot zeer goed en 18,0% beoordeelt deze als redelijk tot zeer slecht. Er is geen significant verschil tussen de laagst opgeleiden (diploma lager of geen diploma) en diegenen met een secundair diploma (lager of hoger), maar wel tussen de hoogst opgeleiden en de andere groepen. 24,8% van de Vlaamse bevolking heeft een zelf gerapporteerde chronische ziekte of aandoening. Het verschil tussen de laagst opgeleiden (38,0%) en de hoogst opgeleiden (23,3%) is wederom groot. 26,5% van de Vlamingen ouder dan 15 jaar werd in de afgelopen vier weken gehinderd door lichamelijke pijn bij normaal werk. Er zijn opnieuw significante verschillen tussen de hoogst opgeleiden en de andere groepen. De laatste kolom toont het percentage van de bevolking met een zwak niveau van gezondheidsvaardigheden. Dat wil zeggen dat zij over een onvoldoende of beperkt vermogen beschikken om informatie te verkrijgen, verwerken en begrijpen zodat ze beslissingen kunnen nemen omtrent gezondheidszorg, ziektepreventie en gezondheids promotie. Beperkte gezondheidsvaardigheden zijn geassocieerd met hogere morbiditeitscijfers en vroegtijdige sterfte. Mensen met een laag opleidingsniveau hebben significant vaker een zwak niveau van gezondheidsvaardigheden.

**G 1.** Percentage van de Vlaamse bevolking (15 jaar en ouder)<sup>1</sup> met een zeer slechte tot redelijke subjectieve gezondheid, een zelf gerapporteerde chronische ziekte of aandoening, dat gehinderd wordt door lichamelijke pijn bij normaal werk of met een zwak niveau van gezondheidsvaardigheden, 2018.

	Slechte (zeer slechte tot redelijke) subjectieve gezondheid	Zelf gerapporteerde chronische ziekte of aandoening	Gehinderd door lichamelijke pijn bij normaal werk	Zwak niveau gezondheidsvaardigheden
Totale bevolking	18,0	24,8	26,5	30,7
Lager/geen diploma	33,7	38,0	42,4	51,0
Lager secundair	28,0	25,9	36,6	39,6
Hoger secundair	22,2	27,7	29,0	35,1
Hoger onderwijs	11,9	23,3	19,3	25,2

1. Correctie voor leeftijd en/of geslacht op basis van logistisch regressiemodel (Belgische bevolking van 2018 als referentie).

**Bron:** Tafforeau, Drieskens, Charafeddine, e.a. (2019); Van der Heyden & Charafeddine (2019); Drieskens, Charafeddine, & Van der Heyden (2019); Charafeddine, Demarest, & Berete (2019).

De gezondheidsenquête leert ook iets over de financiële toegankelijkheid van onze gezondheidszorg. Tabel G 2 deelt de bevolking in vijf gelijke groepen (kwintielen) in op basis van hun equivalent gezinsinkomen: kwintiel 1 (Q1 in tabel G2) zijn de 20% gezinnen met de laagste inkomens, kwintiel 5 (Q5) zijn de 20% gezinnen met de hoogste inkomens. De eerste kolom toont hoeveel procent van de bevolking in de afgelopen twaalf maanden gezondheidszorgen moest uitstellen om financiële redenen. Het gaat dan over medische zorgen of een operatie, tandverzorging, de aankoop van geneesmiddelen, een bril of mentale zorgen. 8,6% van de 20% armste gezinnen in Vlaanderen stelde in 2018 medische consumptie uit, bij de 20% rijkste gezinnen was dat 0,8%. De tweede kolom toont het aandeel huishoudens die aangeven dat uitgaven voor gezondheidszorgen zwaar om dragen zijn. Er is opnieuw een duidelijk verschil tussen de inkomensgroepen zichtbaar.

**G 2.** Huishoudens die medische consumptie hebben moeten uitstellen en huishoudens die aangeven dat uitgaven voor gezondheidszorgen zwaar om dragen zijn, naar inkomenskwintiel, in %, Vlaanderen, 2018.

	Uitstel medische consumptie	Uitgaven zwaar om dragen
Q1	8,6	16,0
Q2	4,5	9,4
Q3	4,7	7,4
Q4	1,8	5,6
Q5	0,8	2,4
Totale bevolking	5,0	9,7

1. Correctie voor leeftijd en/of geslacht op basis van logistisch regressiemodel (Belgische bevolking van 2018 als referentie).

**Bron:** Demarest, Charafeddine, Drieskens, & Berete (2019).

Er bestaan heel wat maatregelen om de financiële toegankelijkheid van gezondheidszorg te bewaken. Zo komt de verplichte ziekteverzekering (verzekering voor geneeskundige verzorging) tegemoet in de kost van veel zorgverstrekkingen (zoals raadplegingen, geneesmiddelen, ziekenhuiskosten, ...). Daarvoor betalen de ziekenfondsen of de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsuitkering een wettelijk bepaald deel van het honorarium terug aan de patiënt. Het deel dat ten laste blijft van de patiënt is het persoonlijke aandeel of remgeld. Voor sommige verstrekkingen is geen remgeld verschuldigd. Enkel geneeskundige verstrekkingen die voorkomen op de nomenclatuur (lijst met geneeskundige verstrekkingen die de ziekteverzekering geheel of gedeeltelijk vergoedt) worden vergoed. Geneesmiddelen zonder voorschrift, bijvoorbeeld, vallen daarbuiten en zijn ten laste van de patiënt. Wie een Globaal Medisch Dossier (GMD) heeft bij een huisarts, krijgt een hogere terugbetaling voor een raadpleging van deze arts. De regeling 'maximumfactuur' biedt de garantie dat gezinnen jaarlijks niet meer voor geneeskundige verzorging hoeven uit te geven dan een maximumbedrag. Personen met verhoogde tegemoetkoming hebben recht op de sociale maximumfactuur, waarvan het bedrag vastligt op € 477,54 in 2020.

In 2017 was 99,0% van de Belgische bevolking gedekt door de verplichte ziekteverzekering. De overige 1% betreft personen wiens administratieve en/of financiële voorwaarden niet zijn vervuld. Het aandeel eigen betalingen (die een patiënt zelf draagt omdat de ziekteverzekering de kost niet (volledig) dekt) in de totale gezondheidszorguitgaven bedroeg in 2016 15,9%, een lichte verbetering tegenover 2013 (toen 17,5%). In België vertegenwoordigen de eigen bijdragen 57,6% van de uitgaven voor tandheelkundige zorg, 29,8% van de uitgaven voor farmaceutische producten, 13,1% van de uitgaven voor ziekenhuiszorg, 7,5% voor ondersteunende diensten (bv. laboratorium, beeldvorming, apotheek, kinesitherapie) en 5,6% voor langdurige zorg. Wel is er twijfel over de betrouwbaarheid van de Belgische gegevens over de eigen betalingen van patiënten (Devos, Cordon, Lefèvre, e.a., 2019).

Bij opname in een ziekenhuis en in de meeste gevallen bij de apotheker geldt voor iedereen de 'derdebetalersregeling'. Patiënten moeten dan enkel het bedrag van het persoonlijke aandeel betalen (en eventueel een supplement als de zorgverlener niet geconventioneerd is). Het ziekenfonds betaalt de tegemoetkoming van de ziekteverzekering rechtstreeks aan de zorgverlener. De patiënt moet deze dus niet eerst voorschieten. Bepaalde categorieën van verzekerden hebben recht op de 'sociale derdebetalersregeling' bij de huisarts:

- personen in een occasionele individuele financiële noodsituatie;
- personen met recht op de verhoogde tegemoetkoming (zie verder);
- personen met het statuut chronische aandoening;
- personen die zijn vrijgesteld van de betaling van de bijdrage verschuldigd door de gerechtigde residenten;
- personen met gezinslast of alleenstaanden die minstens zes maanden volledig werkloos zijn;
- palliatieve thuispatiënten;
- personen die voldoen aan de medisch-sociale voorwaarden om recht te hebben op verhoogde kinderbijslag.

Enkel wanneer dat de persoon recht heeft op de verhoogde tegemoetkoming, is de huisarts verplicht om de derdebetalersregeling toe te passen (behalve bij huisbezoeken). In het eerste boekhoudtrimester van 2019 werd deze verplichte derdebetalersregeling correct toegepast voor 94% van de raadplegingen door personen met verhoogde tegemoetkoming in België (ten Geuzendam, 2019).

De verhoogde tegemoetkoming (of voorkeurregeling) geeft bepaalde patiënten recht op verhoogde terugbetaling van hun medische kosten. De eerste groep krijgt het recht automatisch toegekend en moet niet voldoen aan een inkomensvoorwaarde. Het gaat om rechthebbenden op: (1) een leefloon, (2) een Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) of Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB), (3) een toelage voor personen met een handicap (Inkomensvervangende of Integratietegemoetkoming/Tegemoetkoming hulp aan bejaarden); ook (4) kinderen met een handicap van ten minste 66%, (5) niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en (6) wezen hebben er automatisch recht op. De tweede groep moet eerst een aanvraag indienen bij het ziekenfonds. Dit is het geval

voor volgende categorieën, indien hun gezinsinkomen lager ligt dan een bepaald bedrag: (1) gepensioneerden, weduwen en weduwnaars en invaliden, (2) personen met een handicap, (3) personen die minstens een jaar volledig werkloos of arbeidsongeschikt zijn en (4) eenoudergezinnen. Wie niet tot een van deze situaties behoort, kan een aanvraag indienen bij het ziekenfonds, mits hij of zij voldoet aan bepaalde inkomensvoorwaarden.

Tabel G 3 geeft een overzicht van het aantal rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in het Vlaamse Gewest en het aandeel tegenover het totaal aantal personen dat bij een ziekenfonds aangesloten is. Eind 2019 had 15,4% van de Vlamingen die lid zijn bij een ziekenfonds, recht op de verhoogde tegemoetkoming. Dat percentage is gestaag blijven stijgen door de jaren heen.

**G 3.** Aantal personen met recht op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering en aandeel tegenover het totaal aantal leden aangesloten bij een ziekenfonds, toestand op 31 december, Vlaams Gewest, 2014-2019.

Jaar	N	%
2014	900.721	14,2
2015	922.464	14,5
2016	969.856	15,2
2017	984.782	15,3
2018	997.697	15,4
2019	10.053.338	15,4

Bron: RIZIV - Dienst voor administratieve controle.

### *Voor meer informatie*

InterMutualistisch Agentschap (IMA), Tervurenlaan 188A, 1150 Brussel, website: <http://www.ima-aim.be/>

Sciensano, Juliette Wytsmanstraat 14, 1050 Brussel, telefoon: 02 642 51 11, mail: [info@sciensano.be](mailto:info@sciensano.be), website: <https://www.sciensano.be/nl>

Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), Tervurenlaan 211, 1150 Brussel telefoon: 02 739 71 11, mail: [communication@riziv.fgov.be](mailto:communication@riziv.fgov.be), website: <http://www.riziv.fgov.be>

Statistiek Vlaanderen, Havenlaan 88 bus 20, 1000 Brussel, telefoon: 02 553 58 17, website: <http://www.statistiekvlaanderen.be>

## 10. Maatschappelijke participatie

In het Vlaamse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werd tot 2018 jaarlijks de SCV-survey (Sociaal-culturele verschuivingen in Vlaanderen) georganiseerd. Via een persoonlijk interview werd gepeild naar opvattingen, overtuigingen en gedragingen met betrekking tot maatschappelijk en beleidsrelevante thema's. Ook hier moet men in het achterhoofd houden dat de percentages een schatting zijn van de overeenkomstige populatieparameter binnen een interval. De hier weergegeven percentages zijn gewogen om de onder- of oververtegenwoordiging van bepaalde categorieën te compenseren. De SCV-survey werd afgenomen bij 1.500 respondenten ouder dan 18 jaar. De editie van 2018 was de laatste van zijn soort. Statistiek Vlaanderen werkt bij het ter perse gaan van dit boek aan een nieuwe bevraging volgens een andere methode.

Tabel M 1 geeft weer hoeveel procent van de bevolking (18-85 jaar) niet deelnam aan cultuur (personen die aangeven niet minstens één keer in het afgelopen jaar een van volgende cultuuractiviteiten te hebben ondernomen: het bijwonen van een opera of klassiek concert, een pop- of rockconcert, een jazz- of bluesconcert, een folkoptreden of traditioneel concert, een dans- of balletvoorstelling, een theatervoorstelling of een bezoek aan een museum, aan een bibliotheek of aan een bioscoop). In 2018 was dat 13,7%. Dit aandeel daalde sinds 2014. De niet-deelname aan sport (personen die aangeven niet aan sport te doen (inclusief wandelen of fietsen)) daalde de voorbije jaren, maar nam in 2018 voor het eerst weer toe tot 35,1%. Het aandeel niet-participanten aan verenigingen (personen die aangeven van geen enkele vereniging actief lid te zijn) is veel hoger (46,9%) en blijft vrij stabiel sinds 2012 (met uitzondering van 2015).

M 1. Participatie-indicatoren gebaseerd op de SCV-survey, bevolking 18-85 jaar, Vlaamse Gemeenschap, 2010-2018.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Niet-participatie aan cultuur	19,9	22,9	21,7	22,7	21,9	19,1	16,5	16,4	13,7
Niet-participatie aan verenigingen	46,1	53,6	47,7	48,8	48,8	44,8	48,7	46,6	46,9
Niet-participatie aan sport	47,3	50,0	44,9	43,1	44,4	37,8	34,5	32,2	35,1

Bron: Statistiek Vlaanderen o.b.v. SCV.

Als wordt vergeleken naar achtergrondkenmerken (M 2), blijkt duidelijk dat 65-85-jarigen, alleenstaanden, huurders, gepensioneerden en andere niet-actieven, laagopgeleiden, mensen met een laag inkomen en mensen met een niet-EU-herkomst minder vaak deelnemen aan cultuur, sport en het verenigingsleven.

**M 2.** Participatie-indicatoren gebaseerd op de SCV-survey, naar geslacht, leeftijd, huishoudtype, eigendomsstatuut, activiteitsstatus, opleidingsniveau, inkomenscategorie (opgedeeld in kwintielen) en herkomst, bevolking 18-85 jaar, Vlaamse Gemeenschap, 2018.

	Niet-participatie aan cultuur	Niet-participatie aan verenigingen	Niet-participatie aan sport
Totaal	14	47	35
Mannen	14	40	33
Vrouwen	14	54	38
18-24 jaar	2	37	22
25-49 jaar	8	46	33
50-64 jaar	17	47	35
65-85 jaar	24	52	44
Inwonend bij ouders	5	36	27
Alleenstaanden	21	53	49
Alleenstaande ouder	17	45	44
Met partner zonder kinderen	17	50	33
Met partner en kinderen	9	46	32
Eigenaars	13	44	33
Huurders	17	57	42
Werkenden	8	44	31
Werklozen	10	57	32
Gepensioneerden	23	49	40
Andere niet-actieven	17	50	43
Opleidingsniveau: laag	30	57	51
Opleidingsniveau: gemiddeld	11	53	35
Opleidingsniveau: hoog	3	32	22
Lid van gezin in Q1 <sup>1</sup>	25	58	50
Lid van gezin in Q2	20	58	43
Lid van gezin in Q3	11	43	31
Lid van gezin in Q4	7	45	30
Lid van gezin in Q5	3	36	22
EU-herkomst (inclusief België) <sup>2</sup>	13	46	35
Niet-EU-herkomst <sup>2</sup>	17	54	37

1. De inkomens worden van laag naar hoog gerangschikt en verdeeld in vijf gelijke groepen (kwintielen). Q1 = de 20% laagste inkomens, Q5 = de 20% hoogste inkomens.

2. EU-herkomst: de persoon heeft een huidige EU-nationaliteit, is geboren met een EU-nationaliteit en zijn of haar ouders zijn allebei geboren met een EU-nationaliteit. Niet-EU-herkomst: de persoon heeft een huidige niet-EU-nationaliteit, is geboren met een niet-EU-nationaliteit of een van beide ouders is geboren met een niet-EU-nationaliteit.

**Bron:** Studiedienst van de Vlaamse Regering (2017) o.b.v. SCV.



### *Voor meer informatie*

Statistiek Vlaanderen, Havenlaan 88 bus 20, 1000 Brussel, telefoon: 02 553 58 17, website: <http://www.statistiekvlaanderen.be>

## **11. Voedselbedeling**

De Belgische Federatie van Voedselbanken vertegenwoordigt negen regionale voedselbanken. Deze negen regionale voedselbanken zijn verantwoordelijk voor de logistieke herverdeling van levensmiddelen aan lokale aangesloten verenigingen (618 in 2019). Enkel de OCMW's kunnen personen met een leefloon of een vervangingsinkomen doorsturen naar een lokale vereniging voor voedselhulp. In 2019 bereikte het aantal mensen dat een beroep deed op gratis voedselhulp opnieuw een record: 168.476 (V 1) (BFVB, 2020a). Dat is een toename van 5,9% ten opzichte van 2018 en van 58,2% ten opzichte van 2005. Het betekent dat 1,5% van de Belgische bevolking een beroep doet op de voedselbanken. Het gaat vooral om eenoudergezinnen (30%), waarvan 75% alleenstaande moeders betreft. Ook de hoeveelheid verdeeld voedsel bereikte een recordhoogte (17.936 ton), voornamelijk door de sterk gestegen hoeveelheden gerecupereerde voedseloverschotten bij de warenhuizen. Door een geplande hervorming waarbij het Europees Fonds voor Voedselhulp aan Hulpbehoevenden (FEAD) zal worden geïncorporeerd in het Europees Sociaal Fonds, dreigen de budgetten voor voedselhulp vanaf 2021 drastisch te verlagen. Dat zou grote gevolgen hebben aangezien het aandeel van FEAD-goederen de voorbije jaren gemiddeld 40% van de totale hoeveelheid door de voedselbanken verdeelde levensmiddelen bedroeg.

De BFVB (2020a) merkt op dat er naast de 168.476 geholpen mensen door de aangesloten verenigingen, nog eens 152.524 personen bijkomend geholpen werden via de levering van voedsel (door het FEAD) aan niet-aangesloten verenigingen en OCMW's.

De hier vermelde cijfers hebben betrekking op 2019. De coronacrisis in 2020 leidde tot een sterke toename van het aantal personen dat een beroep deed op een voedselbank. Volgens de eerst beschikbare cijfers was er tussen februari en mei 2020 al een stijging zichtbaar van 15% tot 195.000 mensen. Tussen maart en juni 2020 werd er 55,4% meer voedsel verdeeld ten opzichte van dezelfde periode in 2019 (BFVB, 2020b). Het is wachten op de cijfers voor heel 2020 om de volledige impact te kunnen zien.

V 1. Voedselhulp in België, 2005, 2010-2019.

Jaar	Ingezamelde hoeveelheid (in ton)	Aantal aangesloten verenigingen	Aantal begunstigde hulpbehoevenden	Jaarlijkse groei begunstigden (%)
2005	8.370	654	106.500	-
2010	10.675	632	115.016	8,0
2011	13.385	629	117.440	2,1
2012	14.156	624	120.799	2,9
2013	11.800	614	122.135	1,1
2014	13.072	622	130.030	6,5
2015	12.976	629	138.557	6,6
2016	15.094	626	143.287	3,4
2017	16.488	641	157.151	9,7
2018	15.351	623	159.081	1,2
2019	17.936	618	168.476	5,9

Bron: Belgische Federatie van Voedselbanken.

### Voor meer gegevens

Belgische Federatie van Voedselbanken vzw, Zelliksesteenweg, 12, 1082 Brussel, telefoon: 02 559 11 10, mail: [info@foodbanks.be](mailto:info@foodbanks.be), website: <https://www.foodbanks.be>

## Bibliografie

- Avalosse, H., Maron, L., Lona, M., Guillaume, J., Allaoui, E.M. & Di Zinno, T. (2019). *Ongelijkheid in gezondheid*. Brussel: Intermutualistisch Agentschap.
- Belgische Federatie van Voedselbanken. (2020a). *Jaarverslag 2019*. Brussel: BFVB.
- Belgische Federatie van Voedselbanken. (2020b). *De Voedselbanken: een noodzaak. Of bestaat er een alternatief?* Nieuws, 07/08/2020. Geraadpleegd via <https://www.foodbanks.be/nl/news>
- Charafeddine, R., Demarest, S. & Berete, F. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Gezondheidsvaardigheden*. Brussel: Sciensano. Geraadpleegd via [www.gezondheidsenquête.be](http://www.gezondheidsenquête.be)
- Demarest, S., Charafeddine, R., Drieskens, S. & Berete, F. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Financiële toegankelijkheid van gezondheidszorgen*. Brussel: Sciensano. Geraadpleegd via [www.gezondheidsenquête.be](http://www.gezondheidsenquête.be)
- De Norre, J., Havermans, N. & Groenez, S. (2019b). *Studiekosten in eerste graad van het secundair onderwijs*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- Departement Werk en Sociale Economie. (2020a). *Jaarrapport sociale economie 2018*. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/publicaties/de-vlaamse-sociale-economie-jaarrapport>
- Departement Werk en Sociale Economie (2020b). *Jaarrapport sociale economie 2019*. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/publicaties/de-vlaamse-sociale-economie-jaarrapport>
- De Sola Perea, M. (2020). *First results of the third wave of Belgium's Household Finance and Consumption Survey*. NBB Economic Review, June 2020. Geraadpleegd via [https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecoreviz2020\\_h3.pdf](https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecoreviz2020_h3.pdf)

- Devos, C., Cordon, A., Lefèvre, M., Obyn, C., Renard, F., Bouckaert, N., Gerken, S., Maertens de Noordhout, C., Devleeschauwer, B., Haelterman, M., Léonard, C., & Meeus, P. (2019). *De performantie van het Belgische gezondheidssysteem – rapport 2019*. Health Services Research (HSR) Brussels: Belgian Health Care Knowledge Centre (KCE). KCE Reports 313A. D/2019/10.273/32.
- Drieskens, S., Charafeddine, R., & Van der Heyden, J. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Lichamelijke pijn*. Brussel: Sciensano. Geraadpleegd via [www.gezondheidsenquête.be](http://www.gezondheidsenquête.be)
- Europese Commissie. (2010). *Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*. Mededeling van de Commissie (Vol. COM(2010)2020 definitief). Brussel.
- Federal Public Service Social Security. (2019). *The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2019. Slowly falling behind. Monitoring the social situation in Belgium and the progress towards the social objectives and the priorities of the National Reform Programme*. Geraadpleegd via <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/publications/silc/silc-analysis-social-situation-and-protection-belgium-2019-en.pdf>
- Havermans, N., De Norre, J., & Groenez, S. (2019a). *Studiekosten in het basisonderwijs*. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- Heylen, K. & Vanderstraeten, L. (2019). *Wonen in Vlaanderen anno 2018*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Meys, E. & Hermans, K. (2014). *Nulmeting dak- en thuisloosheid*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Nationale Bank van België. (2020). *Centrale voor kredieten aan particulieren, Statistieken 2019*. Brussel: NBB.
- Opgroeien. (2020). *Het Kind in Vlaanderen, 2019*. Geraadpleegd via <https://www.kindengezin.be/img/KIV2019.pdf>
- POD Maatschappelijke Integratie. (2020a). *Statistisch verslag, nummer 26, februari 2020*. Brussel: POD MI.
- POD Maatschappelijke Integratie. (2020b). *Persbericht: Monitoring van de OCMW's: eerste tendensen*. Geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/pers-multimedia/monitoring-van-de-ocmws-eerste-tendensen>
- Quittelier, B. & Bertrand, F. (2019). *Dénombrement des personnes sans-abri et mal logées en Région de Bruxelles-Capitale*, cinquième édition, 5 novembre 2018. Bruxelles: La Strada.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. (2020). *De RVA in 2019. Volume 2: indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*. Brussel: RVA.
- SAM vzw. (2018). *Vlaamse gezinnen in budget- en/of schuldhelpverlening: cijfergegevens 2014 – 2017*. Brussel: Steunpunt Mens en Samenleving.
- SAM vzw. (2019). *Cijfers- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhelpverlening anno 2018. Onderzoeksrapport februari 2019*. Brussel: Steunpunt Mens en Samenleving.
- Statbel. (2020). *Quality Report Belgian SILC2018 – revised 12 March 2020*. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themes/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting/plus>
- Statistiek Vlaanderen. (2020). *Vrind-classificatie*. Geraadpleegd via <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/gebiedsindelingen-vrind>
- Tafforeau, J., Drieskens, S., Charafeddine, R., & Van der Heyden, J. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Subjectieve gezondheid*. Brussel: Sciensano. Geraadpleegd via [www.gezondheidsenquête.be](http://www.gezondheidsenquête.be)
- ten Geuzendam, B. (2019). *IMA-monitor van de toepassing van de verplichte sociale derdebetalersregeling door huisartsen. Boekhoudperiode 2015T4 – 2019T1*.
- UNESCO Institute for Statistics (2011). *International Standard Classification of Education ISCED 2011*. Canada: UNESCO Institute for Statistics.
- Universiteit Gent, Vakgroep Onderwijskunde. (s.d.). *Leesvaardigheid van 15-jarigen, Vlaams rapport PISA 2018*. Gent: Universiteit Gent. Geraadpleegd via [https://www.pisa.ugent.be/uploads/assets/157/1582105796291-RAPPORT\\_2018\\_ZonderFoto.pdf](https://www.pisa.ugent.be/uploads/assets/157/1582105796291-RAPPORT_2018_ZonderFoto.pdf)

- Van der Heyden, J. & Charafeddine, R. (2019). *Gezondheidsenquête 2018: Chronische ziekten en aandoeningen*. Brussel: Sciensano. Geraadpleegd via [www.gezondheidsenquête.be](http://www.gezondheidsenquête.be)
- VDAB. (2020). *33<sup>ste</sup> schoolverlatersrapport – editie 2020*. Brussel: VDAB. Geraadpleegd via <https://www.vdab.be/sites/web/files/doc/schoolverlaters/schoolverlatersrapport2020.pdf>
- Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen. (2020). *Kandidaat-huurders: Statistisch bulletin 2019 versie 1.0*. Geraadpleegd via [https://www.vmsw.be/Portals/o/Uploads/objects/Footer/Statistieken/2019\\_KHs/20200630\\_BulletinKH2019\\_v1.pdf?ver=2020-06-30-101811-647](https://www.vmsw.be/Portals/o/Uploads/objects/Footer/Statistieken/2019_KHs/20200630_BulletinKH2019_v1.pdf?ver=2020-06-30-101811-647)
- Vlaamse Milieumaatschappij. (2019). *Statistieken. Toepassing algemeen waterverkoopreglement, jaar 2018*. Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.
- VREG. (2020). *Sociaal rapport met betrekking tot de statistieken over huishoudelijke afnemers in het kader van de sociale openbardienstverplichtingen 2019*.
- Wartenbergh, F., Brukx, D., van den Broek, A., Jacobs, J., Pass, J., Hogeling, J., & van Klingereren, M. (2009). *Studentenmonitor Vlaanderen, Socio-economische kenmerken 2009*. ResearchNed Nijmegen.

# Personalia

ANE ARANGUIZ verdedigde in september 2020 een doctoraatsthesis getiteld *The role of EU Law in contributing to the Union's policy objective of combating poverty and social exclusion* (promotor prof. dr. Herwig Verschueren). Zij is assistente en lid van de onderzoeksgroep Overheid en Recht van de Universiteit Antwerpen. Sinds oktober 2020 is zij als postdoc verbonden aan het EUSOCIALCIT Horizon 2020-onderzoeksproject over de stand en de toekomst van sociale rechten en Europees sociaal burgerschap.

AXELLE ASMAR is doctoraatsonderzoeker en onderwijsassistent binnen de vakgroep Communicatiewetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel. Zij werkt sinds 2018 als onderzoeker bij imec-SMIT, een onderzoekscentrum verbonden aan de Vrije Universiteit Brussel. Haar onderzoek richt zich op digitale inclusie, media-/datageletterdheid en algoritmische cultuur.

SANDRA BEELEN is stafmedewerker onlinehulp en digitalisering bij SAM, steunpunt Mens en Samenleving. Ze is voorzitter van OHUP, het onlinehulp uitwisselingsplatform en partner in onlinehulp-vlaanderen.be. Van 2012 tot en met 2018 stond ze mee aan het roer van Reach Out!, het expertisecentrum voor outreach bij SAM. Na haar opleiding sociaal werk studeerde ze af als licentiate vergelijkende cultuurwetenschappen aan de UGent. In 2015 behaalde ze daar haar postgraduaat in social profit en publiek management.

KIM BOSMANS is postdoctoraal onderzoekster voor het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen aan de onderzoeksgroep Interface Demography van de Vrije Universiteit Brussel. In haar onderzoek focust zij zich op hoe precare arbeid een invloed heeft op de gezondheid, het welzijn en het familiale en sociale leven van werknemers in niet-standaard werk zoals uitzendarbeid.

HELENE CAPPELLE is onderzoekster binnen het Expertisecentrum Sociale Innovatie en docente binnen het studiegebied sociaal-agogisch werk van de VIVES hogeschool (associatie KU Leuven).

TINE CLAES is stafmedewerker cultuur, sport en jeugdwerk bij het Netwerk tegen Armoede.

NOEL CLYCQ is onderzoeksprofessor bij het departement Opleidings- en Onderwijswetenschappen (OOW) aan de Universiteit Antwerpen. Hij voert zijn onderzoek binnen de onderzoeksgroep Edubron. Zijn onderzoeksinteresse focust zich op de bredere thema's van ongelijkheid, diversiteit, migratie en identiteit in onderwijs en in de familie. Momenteel begeleidt hij verschillende (inter)nationale doctoraatsprojecten over schoolverbondenheid, meervoudige identiteiten, religieuze identiteiten, onderwijs

ingericht door minderheden, burgerschapsonderwijs en diversiteit, en academisch optimisme bij leerkrachten. Daarnaast verzorgt hij een mastercursus over internationalisering en diversiteit binnen het departement OOW.

JILL COENE is sociologe en wetenschappelijk medewerker bij USAB, de Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding. Zij is ook verbonden aan het Centre for Research on Environmental and Social Change (CRESC) van de Universiteit Antwerpen.

NELE COX is onderzoekster binnen het Expertisecentrum Sociale Innovatie en docente binnen het studiegebied sociaal-agogisch werk van de VIVES hogeschool (associatie KU Leuven).

DENNIS CREMER, master in de Farmaceutische Zorg, is momenteel werkzaam als apotheker. Hij is daarnaast ingenieur in de luchtvaarttechnieken, waarbij hij voorheen werkzaamheden verrichtte als *aviation specialist*.

KATTY CREYTENS is stafmedewerker lokaal sociaal beleid en OCMW bij het Netwerk tegen Armoede.

KOEN DECANCO is hoofddocent aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Hij is *associate fellow* aan de London School of Economics en het Center for Operations Research and Econometrics aan de Université catholique de Louvain. Hij is vooral geïnteresseerd in de vraag hoe ongelijkheid, armoede en welzijn gemeten kunnen worden in een multidimensionaal kader. Als *country team leader* is hij verantwoordelijk voor de SHARE-gegevensverzameling bij vijftigplussers in Vlaanderen.

ANN DECORTE is docente en onderzoekster verbonden aan de opleiding Sociaal Werk van Howest. Ze legt zich toe op het begrijpen waarom interventies in het sociale domein (niet) werken via actieonderzoek en praktijkevaluatie.

LIES DE KIMPE is onderzoeker verbonden aan de Universiteit Antwerpen (MIOS, Media and ICT in Organisations and Society) en de Universiteit Gent (imec-mict). Haar onderzoek focust op slachtoffers van cybercriminaliteit. Ze is zowel geïnteresseerd in de kenmerken die internetgebruikers kwetsbaar maken online als in de copingstrategieën van slachtoffers na een cybercrime-incident.

AMBER DE KOCK is aspirant bij het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen en verbonden aan het Centrum voor Ethiek aan het departement Wijsbegeerte van de Universiteit Antwerpen. Haar onderzoek focust op het vraagstuk van *implicit bias* en welke effecten dit heeft op onze capaciteit tot zelfkennis en morele verantwoordelijkheid. In haar doctoraat tracht ze die vragen aan de hand van het domein van de *vice epistemology* en de *moral ecology approach* te benaderen.

HANS DE LOOF is hoofddocent Farmaceutische Wetenschappen aan de UAntwerpen. Zijn passie is het cultiveren van een nieuwe generatie van kritische denkers binnen het

apothekersvak. Hij profileert zich in het trainen van laatstejaarsstudenten op het uitvoeren van medicatiereviews. Zijn onderzoeksinteresses en publicaties betreffen de bio-informatica, generische medicatie en elektronische voorschriften.

LIEVEN DE MAREZ is professor bij het departement Communicatiewetenschappen van de UGent. Daar is hij het hoofd van de multidisciplinaire onderzoeksgroep Media, Innovation & Communication Technologies (imec-mict, UGent). Binnen imec is hij de founding father van de Digimeter.

GUIDO DE MEYER, gewoon hoogleraar aan het departement Farmaceutische Wetenschappen van de UA Antwerpen, is voorzitter van het departement Farmaceutische Wetenschappen en woordvoerder van de onderzoeksgroep Fysiofarmacologie. Zijn onderzoek en publicaties zijn vooral gericht op cardiovasculaire aandoeningen, waarbinnen hij zich specialiseert op onderzoek naar atherosclerotische plaques. Daarnaast is hij voorzitter en lid van verschillende bestuursorganisaties binnen en buiten de UA Antwerpen alsook bestuurslid van de European Vascular Biology Organisation (EVBO).

BETISEM ELMENSOURI vervolledigt momenteel de masteropleiding Farmaceutische Zorg aan de UA Antwerpen. Zij was voorheen werkzaam als coördinator van Fase II en III klinische onderzoeken.

TUUR GHYS is professor aan de Faculteit Politieke Wetenschappen en Internationale Relaties aan de Universidad Autónoma de Nuevo León in Mexico. Hij doet onderzoek naar armoede en gerelateerde sociale problemen.

STEVEN GIBENS is lector in de opleiding Sociaal Werk, onderzoeker bij het Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk (Karel de Grote-Hogeschool) en praktijk-assistent aan de Universiteit Antwerpen (Faculteit Rechten). Hij is medeoprichter van Helder Recht vzw, een sociale organisatie die dagelijks werkt aan de verstaanbaarheid en toegankelijkheid van het recht. Hij studeerde rechten en criminologie en promoveerde op een proefschrift met al titel *Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal juridische praktijk*.

WIM HARDYNS is professor criminologie bij de vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht aan de UGent. Hij is lid van het Institute of International Research on Criminal Policy (ICRP) en het kennis- en onderzoeksplatform Privacy, Information Exchange, Law Enforcement and Security (PIXLES). Zijn huidige interesses gaan uit naar criminografie, criminaliteitsstatistieken, omgevingscriminologie, criminaliteitspreventie, nieuwe technologieën, big data, radicalisering en terrorisme, en sportgerelateerde criminaliteit.

GILLES HENRARD, MD, is doctoraatsstudent en huisarts in een wijkgezondheidscentrum in Luik. Hij is geïnteresseerd in de Evidence Based Medicine beweging in haar oorspronkelijke antiautoritaire versie. Hij is administrateur bij Cebam, lid van de leescommissie van het tijdschrift Minerva en assistent-docent aan de Universiteit van Luik.

Hij heeft belangstelling voor gedeelde besluitvorming, verschillende vormen van partnerschap met patiënten en de aspecten van deze benaderingen in verband met gezondheidsvaardigheden.

BERNARD HUBEAU is emeritus gewoon hoogleraar bij de Faculteit Rechten en de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en docent bij de Faculteit Recht en Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel.

SOPHIE LACROIX is medewerker bij het departement Algemene Geneeskunde van de Universiteit van Luik. Zij is geïnteresseerd in de psychosociale aspecten van individuele situaties en de hulpverlener-patiëntrelatie, alsook in Evidence Based Medicine. Zij werkte als huisarts in een wijkgezondheidscentrum en binnen het Farmaka-project van onafhankelijke medische vertegenwoordigers.

LICORICE LEROY is stafmedewerker cultuur, sport en jeugdwerk bij het Netwerk tegen Armoede.

SARAH MARCHAL is verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen. Zij doet onderzoek naar de adequaatheid en toegankelijkheid van sociale uitkeringen en andere welvaartsstaatinstituties.

ILSE MARIËN werkt sinds 2007 bij imec-SMIT, een onderzoekscentrum verbonden aan de Vrije Universiteit Brussel (VUB). Zij leidt er de Data, Governance & Communities Unit, een groep van twintig junior en senior onderzoekers, en coördineert het Databuzz-project dat data- & AI-lespakketten naar scholen brengt. Ze doceert het vak beleidsanalyse aan de vakgroep Communicatiewetenschappen van de VUB. Haar onderzoek focust op digitale in- en uitsluiting, digitale vaardigheden en de maatschappelijke impact van digitalisering. Zij is een van de drijvende krachten achter de Taskforce e-inclusie. Ze is eveneens raadgever e-inclusie op het kabinet van minister Bart Somers.

WARD NOUWEN is beleidsadviseur flankerend arbeidsmarkt en -onderwijsbeleid bij de Provincie Antwerpen en is als doctoraatsonderzoeker verbonden aan het Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (CeMIS) van de Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoeksinteresse focust zich op onderwijsloopbanen en (on)gekwalificeerde uitstroom in het Vlaamse beroepsonderwijs. Als onderzoeker was hij onder meer betrokken bij een grootschalig Europees onderzoek naar het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten en de evaluatie van de proeftuinen Schoolbank op de Werkplek (duaal leren). Als academisch expert was hij verder actief in de redactieraad van de Europese Toolkit voor Scholen (Europese Commissie, DG EAC), de VET Toolkit for Tackling Early Leaving (Cedefop) en was hij lid van de academische raad van Syntra Vlaanderen.

KOEN PONNET is professor verbonden aan de onderzoeksgroep Media en Innovatie in Communicatie en Technologie (imec-mict, UGent). Hij doet onderzoek naar de determinanten van online en offline risico- en gezondheidsgedragingen van jongeren en volwassenen. In zijn onderzoek besteedt hij aandacht aan kwetsbare groepen. Hij is tevens



geaffilieerd aan de onderzoeksgroepen Centrum voor Sociaal Beleid, en Media en ICT in Organisaties en Samenleving (UAntwerpen).

VALERIA PULIGNANO is hoogleraar sociologie aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CESO) van de KU Leuven. Zij publiceerde onder meer over arbeidssociologie, vergelijkende Europese industriële (arbeids)verhoudingen, arbeidsmarkten en ongelijkheid, arbeidsomstandigheden en -kwaliteit en de stem van werknemers. Zij is voorzitter van het onderzoeksnetwerk Work, Employment and Industrial Relations binnen de European Sociological Association, chief-editor van Work, Employment and Organization – Frontiers of Sociology en coresearcher bij CRIMT (Centre for Globalisation and Work) aan de University of Montreal and Laval in Canada.

ROY REMMEN is huisarts, hoogleraar huisartsgeneeskunde (UAntwerpen) en gastprofessor aan de Universiteit Hasselt. Zijn passie is de eerstelijnsgezondheidszorg sterk te maken.

KATRIEN SCHAUBROECK is hoofddocent aan het departement Wijsbegeerte van de Universiteit Antwerpen. Haar vakgebieden zijn meta-ethiek, morele psychologie en *health humanities*. Recente publicaties gaan over het belang van liefde en verontwaardiging als morele emoties. In 2020 verscheen van haar hand *Iris Murdoch. Een filosofie van de liefde*.

ANNEMIE STRUYF is als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (CeMIS). Als master in het sociaal werk (2014) en doctor in de onderwijswetenschappen (2019) heeft zij een sterke interesse in onderzoek gericht op de thema's sociale (on)gelijkheid in het onderwijs, welzijn en motivatie, diversiteit en integratie. Als onderzoeker was ze betrokken bij het project STEM@School en de evaluatiestudie van de implementatie van het nieuwe duale stelsel in Vlaanderen Schoolbank op de Werkplek.

KAREN VAN AERDEN is postdoctoraal onderzoekster, verbonden aan de onderzoeksgroep Interface Demography van de Vrije Universiteit Brussel. In haar onderzoek focust zij zich voornamelijk op de relatie tussen de kwaliteit van de arbeid en het welzijn en de gezondheid van werknemers.

LEO VAN AUDENHOVE is professor internationale communicatie aan de Vrije Universiteit Brussel (VUB) en *extra-ordinary professor* aan de University of the Western Cape. Hij is vakgroepvoorzitter van de opleiding Communicatiewetenschappen aan de VUB. Ook is hij senior researcher binnen het onderzoekscentrum imec-SMIT (Studies on Media Innovation and Technology), waar hij zich toelegt op mediawijsheid, digitale inclusie, internet governance en ICT4Development. In 2013 speelde hij een leidende rol in het opzetten van het Kenniscentrum voor Digitale en Mediawijsheid gefinancierd door de Vlaamse Gemeenschap. Dit onafhankelijke centrum heeft als doel mediawijsheid te bevorderen in Vlaanderen via de media, het onderwijs en onafhankelijke campagnes en initiatieven.

RUT VAN CAUDENBERG is onderzoekster aan het Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (CeMIS) aan de Universiteit Antwerpen waar ze onder andere meewerkte aan het ESF-project 'Duaal leren als hefboom voor jeugdwerkgelegenheid in grootsteden' en aan een grootschalig Europees onderzoek naar vroegtijdig schoolverlaten (RESL.eu). Momenteel is ze betrokken bij een Europees onderzoek dat inzicht probeert te krijgen in de percepties van migranten over de EU. Daarnaast werkt ze aan een doctoraat over onderwijstrajecten en schoolervaringen van kwetsbare jongeren in stedelijke contexten in Vlaanderen en Catalonië.

WOUTER VANDENHOLE is gewoon hoogleraar aan de Faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen. Hij voert onderzoek over mensenrechten en kinderrechten en over de rol van recht in ontwikkeling.

ANNE VAN DE VIJVER is hoofddocent aan de Faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen en lid van de onderzoeksgroep Onderneming en Recht. Ze is lid van het directiecomité van Antwerp Tax Academy, een interfacultair instituut voor belastingwetenschap, en copromotor van DigiTax (Methusalem Excellentiecentrum). Haar expertisedomein omvat fiscaal recht, internationaal en Europees fiscaal recht, *international tax good governance*, *responsible tax behaviour*, digitalisering, nieuwe technologieën en belastingheffing, fundamentele grondrechten van de belastingplichtige, en belastingethiek.

WIM VAN LANCKER is professor sociaal werk en sociaal beleid aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek van de KU Leuven. Hij doet onderzoek naar de impact van het sociaal beleid op de armoede en de ongelijkheid, en op de praktijk van het sociaal werk.

NICOLAS VAN PRAET is waarnemend algemeen coördinator van het Netwerk tegen Armoede.

CHRISTOPHE VANROELEN is professor in de arbeidssociologie aan de onderzoeksgroep Interface Demography van de Vrije Universiteit Brussel. Zijn onderzoeksdomein behelst voornamelijk de kwaliteit van de arbeid, preciaire arbeid en gezondheid.

KIMBERLY VAN SANDE is doctoraatstudent aan de Faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen en lid van de onderzoeksgroep Onderneming en Recht binnen DigiTax (40%). Daarnaast is zij verbonden aan het kantoor Tiberghien Advocaten (60%). Haar expertisedomein omvat de vennootschapsbelasting met specifieke interesse in internationaal en Europees fiscaal recht, beleggingsfiscaliteit, non-profit fiscaliteit en nieuwe technologieën en belastingheffing.

GERT VAN TITTELBOOM is stafmedewerker communicatie bij het Netwerk tegen Armoede.

HERWIG VERSCHUEREN is gewoon hoogleraar aan de Faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen. Hij doceert er onder meer internationaal en Europees sociaal recht. Zijn onderzoek spitst zich vooral toe op het Europees sociaal recht en in het bijzonder op de rechtspositie van migrerende werknemers met betrekking tot het arbeids- en het socialezekerheidsrecht. Hij heeft hierover uitgebreid gepubliceerd in nationale en internationale tijdschriften en boeken.

MICHEL WALRAVE is professor binnen het departement Communicatiewetenschappen aan de Universiteit Antwerpen en voorzitter van de onderzoeksgroep MIOS (Media and ICT in Organisations and Society). Zijn onderzoek focust op privacy, het vrijgeven van persoonlijke gegevens in de online context en de gerelateerde opportuniteiten en risico's.

