

Inhoudstafel

<u>INHOUDSTAFEL.....</u>	1
<u>INLEIDING EN PROBLEEMSCHETS.....</u>	5
<u>1. VAN PASSIEVE NAAR ACTIEVE WELVAARTSTAAT.....</u>	9
1.1 DE LEGITIMERING VAN ACTIVERING.....	9
1.1.1 VERANDERINGEN OP SOCIO-ECONOMISCH EN DEMOGRAFISCH GEBIED	10
1.1.2 EEN NIEUW PARADIGMA: ‘ DE ACTIEVE WELVAARTSTAAT’	11
1.1.3 EEN EUROPESE DYNAMIEK.....	12
1.2 ACTIVERING VAN MENSEN MET EEN LEEFLOON.....	12
1.3 OPMERKINGEN BIJ HET ACTIVERINGSDISCOURS.....	14
1.3.1 WAT MET HET RECHT OP EEN LEEFLOON?.....	14
1.3.2 LEIDT ACTIVERING TOT (KWALITEITSVOLLE) JOBS?.....	15
1.3.3 MOETEN WE NIET MEER INVESTEREN IN MENSELIJK KAPITAAL?.....	16
<u>2. LEVENSLANG LEREN.....</u>	17
2.1 LEVENSLANG LEREN ALS VOORWAARDE VOOR ACTIVERING.....	17
2.2 DEFINITIEBEPALING EN BASISDOELSTELLINGEN ‘LEVENSLANG LEREN’.....	18
2.3 LEVENSLANG LEREN IN VLAANDEREN: ZES KERNBODSCHAPPEN.....	20
2.3.1 NIEUWE BASISVAARDIGHEDEN VOOR IEDEREEN	20
2.3.2 MEER INVESTEREN IN MENSELIJKE HULPBRONNEN	21
2.3.3 ONDERWIJS- EN LEERMETHODES INNOVEREN	22
2.3.4 LEERACTIVITEITEN NAAR WAARDE SCHATTEN	22
2.3.5 BEGELEIDING EN ADVIES HERDENKEN	23
2.3.6 LEERACTIVITEITEN DICHTER BIJ HUIS BRENGEN	23
2.3.7 EXTRA: ‘THE JOY OF LEARNING’	24
2.4 LEVENSLANG LEREN VOOR IEDEREEN?.....	24
2.4.1 ONGELIJKE KANSEN.....	24

IN BIJLAGE 2 VINDT U EEN TABEL DIE EEN IDEE GEEFT OVER HET LEVENSLANG LEREN IN VLAANDEREN. OP BASIS VAN DEZE CIJFERS LIJKEN DE AUTEURS DIE SPREKEN OVER EEN MATTHEÛSEFFECT GELIJK TE KRIJGEN.	26
2.4.2 BELEMMERENDE FACTOREN.....	26

3. STUDEREN MET EEN BESTAANSMINIMUM..... 26

3.1 TOEPASSINGSGEBIED VAN DE BESTAANSMINIMUMWET.....	27
3.1.1 LEEFTIJD.....	27
3.1.2 NATIONALITEIT.....	28
3.1.3 BESTAANSMIDDELEN.....	28
3.2 TOEKENNINGSVOORWAARDEN.....	31
3.2.1 VOORWAARDE VAN WERKBEREIDHEID	31
3.2.2 ONDERHOUDSGELD EN TERUGVORDERING.....	33
3.2.3 HET GEÏNDIVIDUALISEERD PROJECT VOOR SOCIALE INTEGRATIE.....	34
3.2.3 RECHT LATEN GELDEN OP SOCIALE UITKERINGEN.....	36
3.2.4 HET BEVOEGDE OCMW.....	37
3.3 ILLUSTRATIE GEGEVENS.....	38
3.4 EVALUATIE VAN DE PERIODE 1974 – 2002.....	39
3.4.1 STUDENTEN WERDEN NIET EXPLICIET GENOEMD.....	39
3.4.2 SPANNINGSVELDEN.....	40
3.4.3 WERKBEREIDHEIDSVORWAARDE ALS STRUIKELBLOK.....	40
3.4.4 GROTE BELEIDSRUIMTE VOOR OCMW'S.....	41
3.4.5 DE INTREDE VAN 'ACTIVERING'.....	41

4. STUDEREN MET EEN LEEFLOON..... 42

4.1 TOEPASSINGSGEBIED VAN DE LEEFLOONWET.....	43
4.1.1 NATIONALITEIT.....	43
4.1.2 BESTAANSMIDDELEN.....	43
4.2 TOEKENNINGSVOORWAARDEN.....	44
4.2.1 VOORWAARDE VAN WERKBEREIDHEID EN VERHOOGING VAN TEWERKSTELLINGSKANSEN.....	45
4.2.2 RECHT LATEN GELDEN OP ONDERHOUDSGELD.....	46
4.2.3 HET INTEGRATIECONTRACT.....	47
4.2.4 HET BEVOEGDE OCMW.....	51

5. LEVENSLANG LEREN MET EEN LEEFLOON? 53

5.1 NOOD AAN MEER RECHTSZEKERHEID..... 54

5.1.1 STUDENTEN WORDEN EXPLICIET GENOEMD..... 54

5.1.2 BILLIJKHEIDSREDENEN ALS (ONDUIDELIJK) CRITERIUM..... 54

5.1.3 NOG STEEDS GROTE BELEIDSRUIMTE VOOR OCMW's..... 55

5.2 LEREN OM TE KUNNEN PARTICIPEREN IN DE SAMENLEVING..... 56

5.2.1 STUDIES DIE DE INSCHAKELINGSKANSEN VERHOGEN..... 56

5.2.2 MEER LEERACTIVITEITEN ERKENNEN?..... 57

5.2.3 NADRIJK OP LOONBEREIDHEID..... 57

5.3 LEVENSLANG EINDIGT NIET OP 25 JAAR..... 58

5.3.1 MOET EEN STUDENT MINDER DAN 25 JAAR OUD ZIJN?..... 58

5.3.2 VERHOOGDE STAATSTUSSENKOMST VOOR STUDENTEN..... 60

6. HET OCMW VAN ANTWERPEN..... 60

6.1 INVULLING VAN DE BELEIDSRUIMTE..... 60

6.1.1 BESTAANSMIDDELEN..... 61

6.1.2 STUDIES DIE DE TEWERKSTELLINGSKANSEN VERHOGEN..... 63

6.1.3 RECHT LATEN GELDEN OP ONDERHOUDSGELD..... 63

6.1.4 HET INTEGRATIECONTRACT..... 64

6.1.5 HET BEVOEGDE OCMW..... 65

6.1.6 LEEFTIJD..... 65

6.2 VISIE OP STUDEREN MET EEN LEEFLOON..... 65

6.2.1 HANDELEN ALS STRENGE OUDER..... 66

6.2.2 STUDIEKEUZE..... 66

6.2.3 LEEFLOON ALS STUDIEFINANCIERINGSMIDDEL..... 67

6.2.4 DE LEEFLOONSTUDENT IN ANTWERPEN..... 68

BESLUIT..... 69

BIBLIOGRAFIE..... 72

BIJLAGE 1: WERKLOOSHEID BIJ LAAGGESCHOOLDEN..... 78

<u>BIJLAGE 2: OPLEIDINGSPARTICIPATIE IN VLAANDEREN.....</u>	<u>79</u>
--	------------------

<u>BIJLAGE 3: BEDRAGEN LEEFLOON</u>	<u>81</u>
--	------------------

Inleiding en probleemschets

In 2002 werd de ‘Wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ een feit. Deze wet, die we gemakkelijks halve de leefloonwet zullen noemen, kwam er ter vervanging van de ‘Wet tot instelling van het recht op een bestaansminimum’ uit 1974. Net als het bestaansminimum vormt het leefloon een vangnet voor mensen die tussen de mazen van de sociale zekerheid vallen. Het recht op dit minimuminkomen is residuair.

Waarom wilde men de bestaansminimumwet vervangen? De memorie van toelichting bij de leefloonwet stelt dat de bestaansminimumwet onvoldoende was afgestemd op de diversiteit van de traditionele familiestructuren, de multi-culturele samenleving, de veranderingen op de arbeidsmarkt, het steeds vroeger verlaten van het gezin, de toenemende technologie en de groeiende kenniskloof die daaruit voortvloeit,... De breuk tussen de werkenden en diegenen die tot uitzichtloze passiviteit worden gedwongen via een uitkering was groot geworden. Volgens de wetgever was de keuze om iedereen een minimumuitkering te garanderen dus aan uitbreiding toe. De leefloonwet geeft de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's) de taak om te zoeken naar participatie van iedereen aan de samenleving. Een menswaardig bestaan garanderen, is immers meer dan een uitkering toekennen aan mensen (Sociale zaken, volksgezondheid en leefmilieu, sd: online).

In deze eindverhandeling bespreken we de evolutie van bestaansminimum naar leefloon in functie van studenten. Sommige studenten doen namelijk een beroep op het leefloon (of vroeger op het bestaansminimum) om de kosten van studies en leven te kunnen financieren. We baseren onze aanpak op het ‘sociaal-constructivistisch model van beleid’ van van der Veen. Volgens deze visie komen de werking en de resultaten van beleid niet rechtstreeks voort uit de heersende wetten. De implementatie van wetgeving en beleid is dus geen logisch-deductief proces dat volledig wordt gestuurd door wetgeving en regels, maar een sociaal proces tussen de uitvoerders van beleid en cliënten. Deze sociaal-constructivistische visie sluit aan bij de ideeën van Lipsky over beleid. Lipsky stelt dat beleid pas zijn definitieve vorm krijgt in uitvoeringsorganisaties en niet in officiële wetteksten (Put, e.a., 2001: 78-79). Als we dus de concrete regelgeving willen

kennen die van toepassing is op studenten in de bijstand, mogen we ons niet beperken tot de bespreking van de wetgeving.

We beginnen de bespreking van de regelgeving in 1974 bij de oorspronkelijke bestaansminimumwet. We inventariseren de aanpassingen en aanvullingen die relevant kunnen zijn voor studenten. We vullen de bespreking van deze wetgeving aan met rechtspraak. Op basis van deze gerechtelijke uitspraken krijgen we een idee over de toepassing van de wetgeving. Op deze manier gaan we op zoek naar de voorwaarden waaraan studenten moesten voldoen om in aanmerking te komen voor een bestaansminimum. Hoe groot was de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid tijdens de bestaansminimumperiode?

Daarna bespreken we de ‘wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie’. We gaan op zoek naar de gelijkenissen en verschillen tussen bestaansminimum en leefloon in functie van studenten. We gaan opnieuw op zoek naar rechtspraak. We staan uitgebreider stil bij de leefloonwet, aangezien dit de geldende wetgeving is. Zo zullen we de leefloonwet evalueren in het kader van levenslang leren. De leefloonwet wil mensen immers activeren. Een leven lang leren is een belangrijke voorwaarde om te kunnen participeren aan de samenleving. We zullen kijken in hoeverre de bepalingen uit de leefloonwet voor studenten aansluiten bij de basisprincipes van levenslang leren.

Aangezien de bijstandswetgeving plaatselijk wordt toegepast door de OCMW's, moeten we ook kijken naar de manier waarop OCMW's omgaan met deze wetgeving. We stelden immers dat beleid pas zijn definitieve vorm krijgt in uitvoeringsorganisaties. In het kader van deze eindverhandeling beperken we ons tot één OCMW; het OCMW van Antwerpen. Op basis van een interview met de voorzitter van het OCMW en een vergadering over de leefloonwet, kijken we hoe het OCMW omgaat met leefloonwet. We onderzoeken onder andere hoe het OCMW de beoordelingsruimte invult.

In het eerste hoofdstuk bespreken we kort de overgang van de passieve naar de actieve welvaartsstaat. We onderzoeken hoe deze activering wordt gelegitimeerd en kijken naar de plaats die activering inneemt in de leefloonwet. We zullen dit activeringsidee ook kritisch

evalueren. Het is niet onze bedoeling om uitgebreid stil te staan bij de ‘actieve welvaartsstaat’. Dank zij de inhoud van dit hoofdstuk willen we het levenslang leren en de plaats die activering in de leefloonwet inneemt, kunnen kaderen.

In het tweede hoofdstuk gaan we dieper in op het levenslang leren. We beschouwen dit levenslang leren als een voorwaarde voor activering. We geven een definitie en gaan op zoek naar de basisdoelstellingen. We bespreken de 6 kernboodschappen van levenslang leren die op Europees niveau werden bepaald en de basis vormen voor Vlaamse regelgeving. Net als in het hoofdstuk over de actieve welvaartsstaat, zullen we ook dit hoofdstuk afsluiten met een evaluatie.

In het derde hoofdstuk kijken we naar de bestaansminimumwet in functie van studenten. We vertrekken van de oorspronkelijke ‘Wet tot instelling van het recht op een bestaansminimum’ van 7 augustus 1974. We geven die elementen uit de wet weer die relevant kunnen zijn voor studenten. We bespreken de aanvullingen en wijzigingen die door de wetgever in de loop der jaren werden aanbracht. We kijken ook naar de rechtspraak. Op basis van deze gegevens evalueren we de mogelijkheid om als student een beroep te doen op het bestaansminimum.

In het vierde hoofdstuk bespreken we de leefloonwet in functie van studenten. We kijken naar de verschillen en gelijkenissen tussen de bestaansminimumwet en de leefloonwet. Ook hier zullen we de rechtspraak bespreken. In hoeverre houdt de wetgever in de leefloonwet rekening met studenten?

In een vijfde hoofdstuk evalueren we de leefloonwet in functie van levenslang leren. We toetsen de basisdoelstellingen en kernboodschappen die in het tweede hoofdstuk aan bod kwamen, aan de bepalingen uit de wet. Ons uitgangspunt is niet dat het leefloon een studiefinancieringsmiddel moet zijn of worden. Zolang de huidige vormen van studiefinanciering echter te laag blijken, zijn bepaalde studenten genoodzaakt om een beroep te doen op een leefloon. Hoeveel rechtszekerheid hebben deze studenten?

In het zesde hoofdstuk kijken we naar de manier waarop het OCMW van Antwerpen de leefloonwet toepast op studenten. We stelden immers dat beleid pas zijn definitieve vorm krijgt in de uitvoeringsorganisatie. We zullen niet alleen kijken naar de manier waarop dit OCMW omgaat met de beoordelingsruimte die de leefloonwet laat, maar we proberen ook op zoek te gaan naar de visie die leeft bij het OCMW van Antwerpen tegenover levenslang leren. Om te kijken hoe het OCMW omgaat met de beoordelingsruimte, baseren we ons vooral op een vergadering waarop de medewerkers van de sociale diensten van het hoger onderwijs overlegden met de medewerkers van de dienst maatschappelijke integratie van het OCMW van Antwerpen over de praktische toepassing van de leefloonwet. Om na te gaan welke visie het OCMW heeft over levenslang leren en de leefloonwet, interviewden we Monica De Coninck; voorzitter van het OCMW van Antwerpen. We beschouwen dit zesde hoofdstuk als een illustratief hoofdstuk.

1. Van Passieve naar actieve welvaartstaat

'Europees, Federaal, Vlaams zien we een verschuiving van een veeleer passief – mensen een uitkering geven maar inactief houden – naar een actief arbeidsmarktbeleid: herinschakeling wordt gestimuleerd, werkzoekenden worden geactiveerd (aangemoedigd om aan begeleiding opleiding, werkervaring, ... deel te nemen), en de uitkeringen worden actief ingezet als vorm van loonsubsidie. (...) Ook het bestaansminimum, dat in principe een recht is voor elke behoeftige, wordt steeds meer aan activering en werkbereidheid gekoppeld.' (Delanote, 2001: 39)

In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar de oorzaken voor het ontstaan van de actieve welvaartstaat. We staan ook stil bij de plaats die activering inneemt in de leefloonwet en we zullen dit activeringsidee evalueren. In de eerste plaats zal de inhoud van dit hoofdstuk ons helpen om het levenslang leren te plaatsen. In de tweede plaats zullen we zo een aantal bepalingen uit de leefloonwet beter begrijpen. De leefloonwet wil immers mogelijkheden bieden om mensen te 'activeren'.

1.1 De legitimering van activering

De actieve welvaartsstaat deed haar intrede als antwoord op een aantal actuele problemen waarmee de traditionele welvaartsstaat te kampen had. Deze traditionele welvaartsstaat werd verweten dat ze via de sociale zekerheid en de bijstand alleen maar uitkeringen verstrekke. De actieve welvaartsstaat wil mensen (her)integreren en zo snel mogelijk zonder uitkering laten leven (Vranken, 2001: 18).

In deze paragraaf staan we stil bij de opkomst van activering. De actieve welvaartsstaat kwam er ten eerste na socio-economische en demografische veranderingen. Een tweede ontwikkeling die aan de grond van de actieve welvaartsstaat ligt is een wijziging in het normatieve discours. Als laatste bespreken we ook de grotere Europese dynamiek.

1.1.1 Veranderingen op socio-economisch en demografisch gebied

Er is een grotere aandacht voor arbeidsparticipatie en deze is te danken aan enkele demografische, sociale en economische ontwikkelingen. Zo neemt de bevolking op arbeidsleeftijd af door de vergrijzing. Deze vergrijzing heeft dus gevolgen voor het financieel draagvlak van de welvaartsstaat. Anderzijds is er sprake van arbeidskrapte. Een aantal vacatures raken moeilijk ingevuld, terwijl er sprake is van uitkeringsafhankelijkheid bij een deel van de actieve generatie. Deze arbeidsmarktparadox laat zien dat er een verschil is tussen de bestaande en gevraagde kwalificaties. Deze mismatch is onder andere een gevolg van de verschuiving naar een kennismaatschappij. Er is sprake van een hoge werkloosheid bij laaggeschoolden. De arbeidsmarktparadox zorgt voor een toenemende aandacht voor vorming en opleiding (De Lathouwer, 2003: 176).

De hoge werkloosheid bij laaggeschoolden is niet eenvoudig te verklaren door een gebrek aan bepaalde kwalificaties. Deze werkloosheid is onder andere ook een loonkostprobleem. In de huidige kenniseconomie zijn laaggeschoolden niet meer productief genoeg om de arbeidskosten voor hun werkgever terug te verdienen. We spreken in dit geval over een productiviteitsval (Cantillon, 1999: 233). In bijlage 1 vindt u een tabel die de werkloosheid bij laaggeschoolden illustreert.

Er is ook er sprake van een gewijzigde samenstelling van de beroepsbevolking. Zo streefde men oorspronkelijk naar Full Employment; zijnde volledige tewerkstelling van arbeidsgeschikte mannen.¹ De arbeidsmarkt is echter vervrouwelijkt. Hierdoor is er niet enkel nood aan meer jobcreatie, maar is ook de welvaartsnorm verschoven (een dubbel inkomen per gezin) en is er vraag naar meer gezinsvriendelijke flexibiliteit. Ook de arbeidsmarktomstandigheden zijn gewijzigd. Hoewel werknemers op zoek gaan naar meer gezinsvriendelijke flexibiliteit, vragen

¹ De traditionele welvaartsstaat is gebaseerd op vier hypothesen die hun geldigheid verliezen door een aantal ontwikkelingen. De eerste hypothese is de zelfredzaamheidhypothese die gebaseerd is op het principe van Full Employment. De zorghypothese stelt dat er voldoende werkende mannen moeten zijn om de pensioenen te kunnen financieren en voldoende niet-werkende vrouwen die onbetaald de zorg opnemen voor kinderen en ouders. De monetaire hypothese stelt dat men bestaansonzekerheid en sociale ongelijkheid kan laten verdwijnen door de inkomenspositie van mensen te verbeteren. Volgens de natiestaathypothese wordt de verzorgingsstaat uitgebouwd binnen de nationale staat (Cantillon, 2003: 213-228).

werkgevers een heel andere soort flexibiliteit. Er is sprake van een toenemende druk naar permanente inzetbaarheid. Door de gewijzigde samenstelling van de beroepsbevolking en van de arbeidsomstandigheden, ontstaat er een gevaar voor werkloosheidsvallen². (De Lathouwer, 2003:177)

1.1.2 Een nieuw paradigma: ‘ de actieve welvaartstaat’

Een tweede ontwikkeling die zorgt voor de opkomst van activering is een wijziging in het normatieve discours. In de jaren negentig werden er nieuwe uitgangspunten van de welvaartsstaat naar voren geschoven. Sommigen spreken over een paradigmashift naar een actieve welvaartsstaat. Er kwam een groter accent te liggen op de herintrede van uitkeringsgerechtigden, preventie, verantwoordelijkheid, marktwerking en maatwerk (De Lathouwer, 2003: 178-179). We zullen deze begrippen kort bespreken.

Via herintreding van uitkeringsgerechtigden probeert men een uitstroom uit de sociale zekerheid te stimuleren.³ Dit doet men onder andere door uitkeringen te koppelen aan werkervaring en vorming. Men wil echter ook preventief werken en ervoor zorgen dat mensen niet uitkeringsafhankelijk worden. Dit kan onder andere door het investeren in permanente vorming, in loopbaanbegeleiding en in een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt (De Lathouwer, 2003: 178-179).

We zien vandaag ook dat men meer aandacht besteedt aan de persoonlijke verantwoordelijkheid van de betrokken actoren. Vroeger stond de collectieve verantwoordelijkheid centraal. De overheid reageerde op sociale risico's door middel van collectieve arrangementen. Tegenwoordig worden rechten en plichten van zowel uitkeringsgerechtigden als sociale partners en

² Een werkloosheidsval is het ontbreken van een financieel voordeel voor werklozen om te gaan werken. Het is mede de oorzaak van afhankelijkheid, vooral bij laaggeschoolden. Deze werkloosheidsval speelt vooral bij eeninkomensgezinnen met een gering verdienpotentieel (Cantillon, 1999: 232).

³ Een te geringe participatie is het voornaamste probleem van de Belgische welvaartsstaat. Naast de hoge uitkeringsafhankelijkheid, speelt echter ook de relatief lage vrouwelijke activiteitsgraad en het hoge aandeel onbetaalde arbeid een belangrijke rol (Cantillon, 1999: 252).

uitvoeringsinstellingen sterk benadrukt. De uitdaging bestaat erin om een evenwicht te vinden tussen die rechten en plichten (De Lathouwer, 2003: 178-179).

Het accent ligt ook meer op marktwerking. Zo moet de publieke sector meer concurreren met andere sectoren. Ten slotte zien we dat er meer aandacht wordt besteed aan maatwerk. We kunnen in dit verband onder andere denken aan trajectbegeleiding (De lathouwer, 2003: 178 – 179).

1.1.3 Een Europese dynamiek

Een derde ontwikkeling die zorgt voor een verschuiving richting ‘actieve welvaartsstaat’ is de grotere Europese dynamiek. De lidstaten ervaren een zekere druk van Europa via werkgelegenheidsrichtsnoeren en de coördinatiemethode. In deze werkgelegenheidsrichtsnoeren vraagt men de Europese lidstaten om een ‘employment friendly’ sociaal beleid te voeren. Dit houdt in dat de nationale uitkerings-, belasting- en opleidingsstelsels zodanig herzien worden dat ze de inzetbaarheid actief ondersteunen. Het bestrijden van jeugdwerkloosheid is hierbij een van de centrale thema’s.⁴ Open coördinatie is een methodologie die zorgt voor gemeenschappelijke afspraken over bijvoorbeeld doelstellingen en benchmarking. Op deze manier sporen de lidstaten elkaar aan tot betere prestaties (De Lathouwer, 2003: 179 – 180).

1.2 Activering van mensen met een leefloon

De memorie van toelichting over de leefloonwet stelt expliciet dat het de bedoeling is dat de OCMW’s zoeken naar participatie van iedereen aan de samenleving. De leefloonwet geeft dus een nieuwe invulling aan maatschappelijke integratie, die verder reikt dan het recht op een minimuminkomen. Men maakt daarbij een onderscheid tussen personen beneden en boven de 25 jaar: *“De prioriteit moet uitgaan naar de grote groep van jongeren beneden de 25 jaar die zelf*

⁴ Een voorbeeld van zo’n werkgelegenheidsrichtsnoer is: *“De lidstaten zorgen ervoor dat elke werkloze jongere een nieuwe start wordt geboden voordat hij zes maanden werkloos is, zulks in de vorm van een opleiding, omscholing, het opdoen van werkervaring, een baan of andere maatregelen ter bevordering van de inzetbaarheid, met het oog op de effectieve integratie op de arbeidsmarkt.”*

niet in staat zijn om een zelfredzaam bestaan op te bouwen. (...) Deelnemen aan het maatschappelijk leven kan op verschillende manieren maar loonarbeid blijft niettemin een van de veiligste manieren om zelfstandig te kunnen leven. De arbeidsmarkt moet open staan voor deze jongeren. Daarom heeft deze wet tot doel hun het recht op sociale integratie door het OCMW te waarborgen: voor sommigen zal het om een eerste werkervaring gaan; voor anderen zal het erop aankomen door een opleiding, door studies met een volledig leerplan of door een geïndividualiseerd sociaal traject hun kansen op een eerste job te verhogen (om zich op de arbeidsmarkt in te schakelen, moeten jongeren immers gestimuleerd worden om het hoogste scholings- of opleidingsniveau te bereiken terwijl zij tijdens deze overgangperiode het leefloon behouden, in zekere zin in het kader van een contract met de gemeenschap).” (Sociale zaken, volksgezondheid en leefmilieu, s.d.: online)

“Ook de personen ouder dan 25 jaar moeten door het OCMW worden begeleid naar een job. het zoeken naar werk is immers een van de beste waarborgen tegen de sociale uitsluiting aangezien het leidt tot financiële zelfstandigheid, het tot stand brengen van sociale contacten en een inschakeling in de sociale zekerheid. Dit belet evenwel niet dat de betrokkenen zich tot het OCMW kunnen wenden met de vraag naar een inkomen, het zogenaamde leefloon. Het recht op maatschappelijke integratie wordt door het OCMW ingelost wanneer het een job kan aanbieden aan een arbeidsgeschikte persoon. Werkbereidheid blijft immers in principe, zoals nu reeds het geval is, de toegangsvoorwaarde voor het ontvangen van het leefloon. Zolang de professionele inschakeling niet lukt heeft de betrokkene recht op een leefloon. Met de term “leefloon” wil de wetgever aangeven dat het inkomen wel degelijk een tegenprestatie is van het engagement van de betrokkene om zich in de mate van het mogelijke maatschappelijk in te schakelen. Op vraag van de persoon of van het OCMW kan dit engagement worden vertaald in een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Het project beschrijft het integratietraject van de persoon evenals de begeleidingsinspanningen waartoe het OCMW zich verbindt. Het project is duidelijk een wederkerig gebeuren en is opgesteld vanuit het respect en de menselijke waardigheid van de persoon. Het project bevat ontwikkelingskansen voor de persoon en werkt de drempels voor sociale inschakeling weg. Het subjectieve recht op maatschappelijke integratie is duidelijk ingebed in een contract met de gemeenschap. Het OCMW dient naast het laatste vangnet vooral een springplank te zijn naar maatschappelijke integratie.” (Sociale zaken, volksgezondheid en leefmilieu, s.d.: online)

1.3 Opmerkingen bij het activeringsdiscours

Activering lijkt een prachtig instrument om de problemen op te vangen waarmee de traditionele welvaartsstaat te kampen had. Toch willen we even stilstaan bij enkele gevaren die verbonden kunnen zijn aan het activeringsdiscours. Deze gevaren kunnen ook spelen bij de activering van mensen in de bijstand.

1.3.1 Wat met het recht op een leefloon?

Het activeringsverhaal dreigt de doelstellingen van de sociale zekerheid in een andere volgorde te duwen. De traditionele eerste doelstelling van de sociale zekerheid is het waarborgen van een behoorlijke minimuminkomenbescherming. De tweede doelstelling is het waarborgen van de verworven levensstandaard en de derde doelstelling is het bevorderen van maatschappelijke participatie (sociale en economische integratie) (Cantillon e.a., 2003: 20-21).

“In 1999 werden de 'hoofddoelstellingen' van de sociale zekerheid 'gemoderniseerd'. Nu luidt het dat de sociale zekerheid twee doelstellingen heeft. Ten eerste, het lonend maken van werk ('to make work pay') en, ten tweede, een zeker ('secure')inkomen waarborgen. Voor de Europese Commissie leidde de nadruk op arbeidsparticipatie dus – althans in de retoriek – naar een omkering van de prioriteiten van de sociale zekerheid.” (Cantillon, 2001: 1)

Men kan de bodembescherming⁵ van de welvaartsstaat enkel behouden door prioritaire beleidsaandacht voor de ‘eerste orde doelstelling’ van de sociale zekerheid. Activering (preventie en herstel) mag deze ‘eerste orde doelstelling’ niet vervangen (Cantillon e.a., 2003: 20-21).

⁵ *“De bodembescherming definiëren we als het netto beschikbaar inkomen van gezinnen die moeten terugvallen op hetzij een minimumloon hetzij een bijstandsuitkering. We kijken dus niet enkel naar de wettelijke minima maar houden ook rekening met fiscale en parafiscale lasten (die op de brutobedragen wegen), de gebeurlijke kinderbijslagen, de belastingkredieten, e.a. sociale voordelen voor zover zij automatisch gebonden zijn aan de inkomssituatie.”* (Cantillon e.a., 2004: 3)

Activering houdt volgens Vranken een terugdringing van sociale rechten in, na een tussenstap waarbij rechten en plichten contractueel worden verbonden. Op deze manier dreigt men het recht op een uitkering, een bestaansminimum of maatschappelijke dienstverlening te ondergraven. (Vranken, 2001: 19).

We kunnen veronderstellen dat het activeringsbeleid niet rechtstreeks zal zorgen voor meer werk voor de meest kwetsbaren. Afromingseffecten aan de vraagzijde zorgen ervoor dat de sterksten eerst aan bod komen. Bovendien moeten sommige uitkeringstrekkers een lange weg afleggen voor ze ‘employable’ worden. Er zullen ook mensen blijven die niet activeerbaar zijn of mensen waarbij activering misschien niet opportuun is. Meer werk zorgt dus niet dadelijk voor minder armoede. Een behoorlijk minimuminkomen moet dus een noodzakelijk iets blijven in het armoedebeleid. De sociale zekerheid moet bescherming kunnen bieden aan mensen die ondanks het activeringsbeleid zonder werk achterblijven (Cantillon, 2001: 12).

1.3.2 Leidt activering tot (kwaliteitsvolle) jobs?

Het is niet onbegrijpelijk om veel belang te hechten aan arbeidsparticipatie. Arbeidsdeelname is in een geïndividualiseerde samenleving immers een belangrijk middel voor sociale integratie. Werkloos zijn is meer dan alleen geen inkomen meer hebben. Werkloosheid kan onder andere leiden tot sociale uitsluiting en verlies van aansluiting bij de dominante levensstijl en cultuur van de samenleving. Men kent dan ook een belangrijk gewicht toe aan arbeidsparticipatie in de strijd tegen armoede (Cantillon, 2001: 8).

Volgens Vranken richt activering zich echter te sterk op de integratie van uitkeringstrekkers in de arbeidsmarkt terwijl er onvoldoende arbeidsplaatsen zijn. In vele opleidingen kan men de integrerende functie van loonarbeid realiseren, maar in loonarbeid zelf lukt dit niet altijd (Vranken, 2001: 19). Ook Cantillon benadrukt dat de vraag naar het soort werk dat voor sociale integratie kan zorgen, onbeantwoord blijft. Beleidsmakers verenigen integratie tot arbeid op de reguliere arbeidsmarkt. De vraag naar de kwaliteit van deze arbeid wordt niet gesteld. Er is vaak weinig zekerheid en voldoening verbonden aan laaggeschoolde arbeid. (Cantillon, 2001: 9).

Een populaire these over de kwalitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is de polarisatiethese. Volgens deze these overheerst regradatie aan de bovenkant van de arbeidsmarkt, maar wordt de onderkant van de arbeidsmarkt gekenmerkt door een degradatietendens. Technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat de kwaliteit van hoger geschoolde functies toeneemt. In de functies van laaggeschoolden zorgen dezelfde ontwikkelingen voor een vermindering aan kwaliteit van het werk. Dit werk wordt steeds meer gedicteerd door machines en computers. De vraag naar hooggekwalificeerde arbeidskrachten neemt toe, terwijl de vraag naar laag gekwalificeerden afneemt (SCP, 2001: 23 – 25).

1.3.3 Moeten we niet meer investeren in menselijk kapitaal?

Zoals we hierboven al stelden moet inkomensgarantie dus de ‘eerste orde doelstelling’ van de sociale zekerheid blijven. De last van deze sociale zekerheid kan enkel verlicht worden door een arbeidskostverlaging en arbeidsherverdeling. Hiervoor moet men jobs creëren en de productiviteit verhogen van diegenen die momenteel het minste te bieden hebben. Dit vraagt om beleidsinitiatieven buiten de sociale zekerheid (Berghman, Cantillon en Marx, 1993: 383).

In een actieve welvaartsstaat waar gekozen wordt voor het verhogen van de arbeidsparticipatie, moet geïnvesteerd worden in de inzetbaarheid van het menselijk kapitaal. In de eerste plaats betekent dit dat er meer aandacht voor vorming, opleiding en begeleiding moet zijn. Volgens De Lathouwer scoort België slecht als het gaat om vorming van werklozen en arbeidsbemiddeling (De lathouwer, 2003: 201).

Voorkomen is echter beter dan genezen. Volgens Cantillon slaagt ons onderwijssysteem er onvoldoende in om talenten te ontwikkelen en erkennen. Dit is het gevolg van een stagnering van de onderwijsdemocratisering en relatief laag opleidingspeil bij de Belgische bevolking (Cantillon, 1999: 189). De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt maken echter dat een diploma steeds belangrijker wordt voor welvaart, bestaanszekerheid en sociale participatie.

Tan noemt het dan ook verontrustend dat er nog steeds sprake is van sociaal ongelijke onderwijskansen.⁶ Er moet dus dringend beleidsaandacht komen voor onderwijsdemocratisering. De afbouw van zowel financiële als sociaal-culturele barrières is van wezenlijk belang (Tan, 1998: 23).

Een beleid dat arbeidsondersteunend werkt, moet er ook voor zorgen dat het makkelijker wordt om gezin en arbeid te combineren. Dit vraagt om een investering in diensten zoals kinderopvang, maar ook om gezinsvriendelijke regelingen qua arbeidstijden (De lathouwer, 2003: 202).

2. Levenslang leren

2.1 Levenslang leren als voorwaarde voor activering

⁶ “De deelname van jongeren uit lagere sociale categorieën blijft beduidend onder die van hun leeftijdgenoten uit hogere sociale categorieën. Slechts 16% van de kinderen van laaggeschoolde vaders en/of moeders volgen hoger onderwijs. Bij kinderen van hooggeschoolde ouders gaat het om 59%. Hetzelfde beeld komt naar voor als de socio-professionele categorie van het gezinshoofd wordt beschouwd: 41% van de bediende-kinderen volgt hoger onderwijs tegenover slechts 14% van de arbeiderskinderen. Deze sociaal ongelijke verhoudingen zijn de voorbije 20 jaar nauwelijks veranderd.” (Tan, 1998: 23)

In het vorige hoofdstuk bespraken we de actieve welvaartsstaat die mensen omwille van uiteenlopende redenen wil (her)integreren. Meestal verengt men deze integratie tot participatie op de reguliere arbeidsmarkt. We zagen echter ook dat deze arbeidsmarkt bepaalde kwalificaties vraagt en dat de vraag naar laaggeschoolde arbeid afneemt.

We kwamen dan ook tot de vaststelling dat er meer zal moeten geïnvesteerd worden in menselijk kapitaal. Vorming en opleiding worden steeds belangrijker en hier ligt een grote uitdaging. Marx formuleert het als volgt: *“Op lange termijn werken de krachten in de arbeidsmarkt onmiskenbaar in het nadeel van de lagereschoolden. De vraag naar laaggeschoolde arbeid neemt aantoonbaar af. Dat betekent dat de echte beleidsuitdaging er in feite in bestaat meer mensen hoger en beter te scholen.”* (Marx, e.a., 2003: 58)

We zien een groeiend belang aan opleiding en vorming sinds de jaren '90. Dit belang kadert in de beleidstrend van sociale activering (Put, e.a. 2001: 75). Een leven lang leren wordt dus een voorwaarde om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving. In hoofdstuk 5 zullen we de leefloonwet evalueren aan de hand van de basisdoelstellingen en kernboodschappen die we in dit hoofdstuk bespreken.

2.2 Definitiebepaling en basisdoelstellingen ‘levenslang leren’

Levenslang leren (LLL) werd door de Europese commissie in 2001 als volgt gedefinieerd: *“alle leeractiviteiten die gedurende het hele leven ontplooid worden om kennis, vaardigheden en*

competenties vanuit een persoonlijk, burgerlijk, sociaal en/of werkgelegenheidsperspectief te verbeteren.”⁷ (HIVA, 2003: 29)

Volgens deze definitie heeft levenslang leren dus betrekking op alle levensfasen. Het heeft betrekking op alle vormen van leren en dus niet enkel op formeel leren. De definitie gaat in tegen de dominantie van werkgelegenheid en arbeidsmarkt.

Regelmatig wordt de term ‘levensbreed’ gekoppeld aan deze van levenslang leren. Door het woord ‘levensbreed’ te gebruiken wil men erop wijzen dat men onder leren meer verstaat dan leren met een directe economische meerwaarde. De term ‘levensbreed’ is overbodig als men de onderstaande doelstellingen onderschrijft. Deze doelstellingen laten zien dat leren meer is dan enkel leren in functie van inzetbaarheid op de arbeidsmarkt (HIVA, 2003: 29). In navolging van deze stelling spreken we over levenslang leren en bedoelen we hiermee ook dat dit leren levensbreed is.

Men koppelt vier doelstellingen aan dit levenslang leren. Levenslang leren moet inzetbaarheid/aanpassingsvermogen, actief burgerschap, persoonlijke ontplooiing en sociale integratie bevorderen (HIVA, 2003: 27 - 28).

De ‘inzetbaarheid’ is het vermogen om werk te vinden en te behouden. Door levenslang leren moet ook het aanpassingsvermogen of de zelfredzaamheid van een individu in zijn leefomgeving verhogen.

Een tweede doelstelling is het bevorderen van het actief burgerschap. ‘Actief burgerschap’ omschrijft men als: *“de mate waarin en de wijze waarop mensen aan alle domeinen van het sociale en economische leven deelnemen, met de risico’s die ze daarbij nemen en de mate waarin*

⁷ De oorspronkelijke definitie, zoals ze in 2000 in het Memorandum werd geformuleerd luidt: *“elke zinvolle opleidingsactiviteit die een permanent karakter heeft en bedoeld is ter vergroting van kennis en vaardigheden.”* Er werden toen slechts twee doelstellingen gekoppeld aan levenslang leren, met name inzetbaarheid en actief burgerschap.

ze daardoor het gevoel hebben te horen bij en inspraak te hebben in de maatschappij waarin ze leven.” (HIVA, 2003: 29)

Ten derde kan levenslang leren ook bijdragen tot de persoonlijke ontplooiing van een individu. Onder ‘persoonlijke ontwikkeling’ verstaat men kennis en vaardigheden die bijdragen tot het meer mens worden.

Een vierde rol die wordt toegewezen aan het levenslang leren is het bevorderen van sociale integratie.

2.3 Levenslang leren in Vlaanderen: zes kernboodschappen

In het memorandum over levenslang leren, een werkdocument van de Diensten van de Europese Commissie, vinden we zes kernboodschappen terug die de grondslag voor beleid moeten vormen. Dit document lag aan de basis van het actieplan ‘Een leven lang leren in goede banen’ dat op 7 juli 2000 werd goedgekeurd door de Vlaamse regering.⁸ We bespreken de zes kernboodschappen aan de hand van de tekst van het memorandum.

2.3.1 Nieuwe basisvaardigheden voor iedereen

De doelstelling van deze kernboodschap is: *“het verzekeren van universele en permanente toegang tot leeractiviteiten om de vaardigheden die nodig zijn voor een duurzame participatie in de kennismaatschappij te verwerven en op te frissen.”* (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online)

Volgens het memorandum is deze kernboodschap de belangrijkste in functie van actief burgerschap en actieve inzetbaarheid. Het niveau van basisvaardigheden⁹ waarover iedereen

⁸ Aanvankelijk bestond het actieplan uit ongeveer 30 actiepunten. Omdat deze indeling moeilijk hanteerbaar was, werd er al snel gekozen voor een nieuwe indeling op basis van zes kernboodschappen. Niet alleen werd zo de overzichtelijkheid vergroot, acties konden zo ook in een vergelijkbaar kader worden geplaatst in Europees perspectief (HIVA, 2003: 30).

⁹ Onder basisvaardigheden verstaat met niet enkel lezen, rekenen en schrijven, maar ook IT-vaardigheden, sociale vaardigheden, ...

minimaal moet beschikken om actief te kunnen participeren op de arbeidsmarkt, in het gezin en op alle niveaus van het gemeenschapsleven is verhoogd (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online).

De beheersing van deze basisvaardigheden is cruciaal, maar is eigenlijk niet meer dan een beginpunt. Er moet namelijk een continu leerproces volgen gedurende het hele leven. Een belangrijke stelling volgens het memorandum is dat wie, om welke reden ook, de vereiste minimale basisvaardigheden niet heeft kunnen verwerven, permanent mogelijkheden moet krijgen om die vaardigheden alsnog te verwerven, hoe vaak hij ook in zijn opzet is mislukt en hoe vaak hij de geboden kansen ook links heeft laten liggen. De reguliere onderwijs- en opleidingsstelsels moeten er voor zorgen dat elke burger een vastgesteld vaardigheidsniveau kan halen, actualiseren en behouden. Ook niet-reguliere leeractiviteiten spelen hier een rol (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online).

2.3.2 Meer investeren in menselijke hulpbronnen

De doelstelling van deze kernboodschap is: *“het duidelijk verhogen van de investeringen in menselijke hulpbronnen om prioriteit te verlenen aan Europa's grootste troef, namelijk zijn mensen”*. (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online)

De conclusies van de Europese Raad van Lissabon vragen om de jaarlijkse investeringen in menselijke hulpbronnen per persoon te verhogen. Omdat elke lidstaat zijn eigen regelgeving hanteert, is het moeilijk om een norm op te leggen. Toch stelt het memorandum dat aanmoedigingsmaatregelen op individueel vlak beter moeten worden ontwikkeld. *“Welke specifieke maatregelen de individuele lidstaten, industrieën, beroepssectoren of individuele bedrijven ook nemen, essentieel is dat een verhoging van de investeringen in menselijke hulpbronnen een ontwikkeling vereist in de richting van een cultuur van gedeelde verantwoordelijkheid en van duidelijke medefinancieringsovereenkomsten voor deelname aan levenslang leren.”* (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online)

2.3.3 Onderwijs- en leermethodes innoveren

De doelstelling van deze kernboodschap is: *“het ontwikkelen van effectieve onderwijs- en leermethodes en leercontexten voor het continue proces van levenslang en levensbreed leren.”* (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online)

Het kennistijdperk vraagt om de ontwikkeling van op de gebruikers afgestemde leerstelsels met overschrijdbare grenzen tussen sectoren en niveaus. Men moet de onderwijsstelsels aanpassen aan de veranderende manier waarop mensen nu leren en leven. Dit is belangrijk om gelijke kansen te creëren voor mannen en vrouwen. Men hoopt zo ook actief burgerschap bij mensen van de derde leeftijd te bevorderen (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online).

Men moet individuele burgers de mogelijkheid bieden om actief te gaan leren. Actief leren veronderstelt de motivatie om te leren, de bekwaamheid om kritisch te oordelen en de vaardigheid om te weten hoe te leren (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online).

2.3.4 Leeractiviteiten naar waarde schatten

De doelstelling van deze kernboodschap is: *“het aanzienlijk verbeteren van de manieren waarop deelname aan en resultaten van leeractiviteiten worden ervaren en gewaardeerd, in het bijzonder wat niet-reguliere en informele leeractiviteiten betreft”*. (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online)

In de kenniseconomie zijn diploma's, getuigschriften en kwalificaties een belangrijk referentiepunt geworden. Onderwijs- en opleidingsstelsels verlenen een dienst aan de burgers, aan de werkgevers en aan de samenleving in haar geheel. Een onlosmakelijk deel van de kwaliteit van de geleverde dienst bestaat erin ervoor te zorgen dat leeractiviteiten zichtbaar en adequaat worden erkend (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online).

Aangezien burgers het recht hebben om zich vrij in verschillende lidstaten te vestigen, er te studeren en werken, is er nood aan een systeem dat kennis, vaardigheden en kwalificaties transparant maakt en ervoor zorgt dat deze kwalificaties makkelijker kunnen worden meegenomen van de ene lidstaat naar de andere. Voor het hoger onderwijs is hier reeds

waardevolle vooruitgang geboekt, maar er moet meer gedaan worden voor veel grotere segmenten van de bevolking en van de arbeidsmarkt (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online).

Belangrijk hier is dat erkenning – in welke vorm ook – een doeltreffend middel is om mensen te motiveren. We kunnen in dit verband denken aan mensen die aan niet-reguliere leeractiviteiten deelnemen of die gedurende een tijd door werkloosheid, gezinsverplichtingen of ziekte niet actief waren op de arbeidsmarkt (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online).

2.3.5 Begeleiding en advies herdenken

De doelstelling van deze kernboodschap is: *“het voor iedereen bieden van een gemakkelijke toegang tot informatie en advies van goede kwaliteit over de opleidingsmogelijkheden in heel Europa en tijdens het hele leven.”* (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online)

Vele mensen kunnen informatie en advies gebruiken met betrekking tot leren. Er is dus behoefte aan begeleiding die beschouwd moet worden als een permanent toegankelijke dienstverlening voor iedereen. Deze begeleiding moet het onderscheid tussen studieadvies, beroepskeuzebegeleiding en persoonlijke begeleiding overstijgen en ook nieuwe bevolkingsgroepen bereiken (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online).

Het is belangrijk dat deze begeleidingsdiensten op lokaal vlak toegankelijk zijn. De begeleiders moeten onder andere op de hoogte zijn van de plaatselijke arbeidsmarkt en de behoeftes die er leven bij de plaatselijke werkgevers. Begeleiding en advies moeten ook steviger worden verankerd in netwerken van verwante persoonlijke, sociale en pedagogische diensten. Op deze manier kan men deskundigheid, ervaring en middelen samenbrengen (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online).

2.3.6 Leeractiviteiten dicht bij huis brengen

De doelstelling van deze kernboodschap is: *“het zo dicht mogelijk aanbieden van mogelijkheden voor levenslang leren bij de cursisten die de opleidingen volgen, in hun eigen gemeenschappen*

en zo nodig ondersteund door ICT-faciliteiten.” (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online)

Via aanmoedigingsmaatregelen moet men een proactieve benadering van levenslang leren bij mensen stimuleren. Men moet de middelen herorganiseren om de opleidingsactiviteiten dichterbij de mensen te brengen (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online).

Mensen mogen niet verplicht worden hun regio te verlaten om te gaan studeren of een opleiding te gaan volgen. Er is dus nood aan gevarieerde en lokaal toegankelijke mogelijkheden. ICT biedt enorme mogelijkheden om verspreide of geïsoleerde bevolkingsgroepen te bereiken. Toch moet ook de mogelijkheid bestaan om elders te kunnen studeren (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online).

2.3.7 Extra: ‘The joy of learning’

Vlaanderen onderschrijft niet alleen de zes kernboodschappen van het Europees Memorandum, maar voegt er zelf nog aan toe dat leren leuk moet zijn. ‘The joy of learning’ moet het uitgangspunt worden voor levenslang leren in Vlaanderen. Men wil een positief klimaat inzake levenslang leren creëren. Om dit te bereiken wil men zorgen dat leren meer gewaardeerd wordt en wil men kansen voor iedereen garanderen (Centrum voor sociale pedagogiek, sd: online).

2.4 Levenslang leren voor iedereen?

In het eerste hoofdstuk over de actieve welvaartsstaat zagen we al dat activering enkele gevaren of problemen met zich kan meebrengen.¹⁰ We stelden dat het belangrijk was om te investeren in menselijk kapitaal. Mensen de kans bieden om een leven lang te leren is een voorbeeld van zo’n investering in menselijk kapitaal. Toch schuilen ook hierin enkele gevaren.

2.4.1 Ongelijke kansen

We stellen ons de vraag of iedereen genoeg kansen zal krijgen. We kunnen in dit verband verwijzen naar het onderzoek van Tan dat stelt dat er nog steeds sprake is van sociaal ongelijke

¹⁰ Zie hoofdstuk 1: §1.3 Opmerkingen bij het activeringsdiscours’.

onderwijskansen. Als ons huidige onderwijssysteem geen gelijke kansen biedt, kunnen we dan zeker zijn dat het levenslang leren democratisch zal zijn? We laten enkele auteurs aan het woord die waarschuwen voor een Mattheüseffect met betrekking tot levenslang leren.

Volgens Delanote is de deelname aan levenslang leren zeer ongelijk verdeeld. Zowel bij werkenden als bij werkzoekenden spreekt hij over een Mattheüseffect: wie al veel heeft, krijgt nog meer. *“Ouderen, arbeiders, laaggeschoolden en werknemers in kleine ondernemingen volgen veel minder opleidingen, zowel binnen het bedrijf als daarbuiten. Onder de werklozen zijn het vrouwen, allochtonen en laaggeschoolden die veel minder dan anderen deelnemen aan het opleidingsaanbod.”* (Delanote, 2001: 42)

Op het ‘voortgangcongres inzake armoede en sociale uitsluiting in Vlaanderen’ kwamen armen, mensen uit het werkveld en wetenschappers tot een gelijkende stelling. Deze mensen vinden dat de maatregelen die kaderen in het ‘levenslang leren’ niet voor iedereen zijn weggelegd. Het idee biedt volgens hen geen oplossing voor het armoedeprobleem. Levenslang leren zal vooral kansen bieden aan hogere kaderleden en zal laaggeschoolden nauwelijks ten goede komen. (Frans e.a., 2001: 22)

Bollens stelt dat men leren moet leren. Kennis toevoegen wordt makkelijker naarmate men beschikt over een uitgebreider referentiekader. Een leerproces wordt dus gekenmerkt door stijgende meeropbrengsten. Belangrijk is echter ook de persoonlijke attitude ten aanzien van leren. Ongelijke kansen en financiële draagkracht zorgen voor een Mattheüseffect op het terrein van levenslang leren. Men kan vermoeden dat mensen die een uitgebreide initiële opleiding genoten het enerzijds makkelijker hebben om bij te leren, maar anderzijds ook meer gemotiveerd zijn. Op basis van deze hypothese kan men stellen dat sommige mensen een zekere drempelvrees zullen ervaren ten opzichte van levenslang leren. Het initiële leren heeft dus een cruciale rol te vervullen in het stimuleren van levenslang leren (HIVA., 2003: 37).

In bijlage 2 vindt u een tabel die een idee geeft over het levenslang leren in Vlaanderen. Op basis van deze cijfers lijken de auteurs die spreken over een Mattheüseffect gelijk te krijgen.

2.4.2 Belemmerende factoren

Welke factoren staan deelname aan opleiding in de weg? Niet-deelname is niet te verklaren vanuit één factor. *“Niet-deelnemers hebben een gebrek aan vertrouwen alsook een negatieve ingesteldheid jegens training en onderwijs. Ze ervaren het formuleren van een vraag naar opleiding als een tekort, alsof men zijn plan niet kan trekken. Ze zien de voordelen om bij te leren niet altijd in. Voor de meest kwetsbare groepen moet het leren zich duidelijk vertalen in een verbeterde beroepssituatie en vervolgens in een meer algemene sociale verbetering (voornamelijk meekunnen met de ontwikkelingen inzake informatie- en communicatietechnologieën en de leervorderingen van de kinderen kunnen meevolgen). Deze mensen hebben vaak het gevoel geen controle te hebben op de weg die men in het leven inslaat. Zo iemand zal ook niet snel de beslissing nemen een opleiding te volgen om zijn of haar leven een andere wending te geven.”* (Van Gramberen, 2003: 36)

3. Studeren met een bestaansminimum

Tussen 1974 en 2002 was het bestaansminimum het laatste vangnet onder de Belgische sociale zekerheid. Studenten werden in de bestaansminimumwet niet genoemd als mogelijke rechthebbenden, maar werden ook niet expliciet uitgesloten. Er waren dan ook studenten die een beroep deden op het bestaansminimum om hun studies te kunnen financieren. Volgens Simoens waren op het einde van de bestaansminimumregeling bijna 10% van de bestaansminimumgerechtigden studenten (Simoens, 2003: 167).

In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre studenten recht hadden op een bestaansminimum. We vertrekken van de oorspronkelijke ‘Wet tot instelling van het recht op een bestaansminimum’ van 7 augustus 1974. We geven die elementen uit de wet weer die relevant kunnen zijn voor studenten. We bespreken de aanvullingen en wijzigingen die door de wetgever in de loop der jaren werden aanbracht. We kijken ook naar de rechtspraak.¹¹ Omdat niet alle uitspraken aan bod kunnen komen, geven we enkele representatieve beslissingen weer die duidelijk werden geformuleerd.

3.1 Toepassingsgebied van de bestaansminimumwet

Artikel 1. § 1 van de wet tot instelling van het recht op een bestaansminimum stelt:

“Iedere Belg, die zijn burgerlijke meerderjarigheid heeft bereikt, die zijn werkelijke verblijfplaats in België heeft en die geen toereikende bestaansmiddelen heeft, noch in staat is deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven, heeft recht op een bestaansminimum. (...)

Hetzelfde recht wordt verleend aan minderjarigen ontvoegd door huwelijk, alsmede aan de ongehuwden met een of meerdere kinderen ten laste.” (wet, 7 augustus 1974, art. 1§1)

3.1.1 Leeftijd

Om in aanmerking te komen voor een bestaansminimum moet men meerderjarig zijn. Een aantal categorieën van minderjarigen worden gelijkgesteld met meerderjarigen. Zo kunnen minderjarigen die het bewijs leveren van hun zwangerschap dankzij het K.B. van 20 december 1988 een beroep doen op het bestaansminimum.

In de wet van 19 januari 1990 werd de leeftijd van burgerlijke meerderjarigheid verlaagd van 21 jaar naar 18 jaar. De groep 18-25-jarigen is onderworpen aan een bijkomende voorwaarde voor

¹¹ Geschillen in de verhouding OCMW – bestaansminimumgerechtigde/leefloongerechtigde komen voor de arbeidsrechtbank. Geschillen met betrekking tot de terugvordering van onderhoudsgelden komen voor het vredegericht (Simoens, 2003: 146).

ze het bestaansminimum kunnen ontvangen. De wet van 12 januari 1993 bepaalt namelijk dat deze jongeren een integratiecontract moeten ondertekenen en naleven.¹²

3.1.2 Nationaliteit

Ook bepaalde categorieën van mensen die niet over de Belgische nationaliteit beschikken, kunnen in aanmerking komen voor een bestaansminimum. Het KB van 27 maart 1987 spreekt over het recht op het bestaansminimum voor personen die de Belgische nationaliteit niet bezitten. Het gaat in de praktijk om EU-onderdanen die vallen onder de toepassing van EEG-verordening nr. 1612/68 van de Raad van de Europese Gemeenschappen ‘betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap’. Ook staatlozen en erkende vluchtelingen komen in aanmerking.

Het arbeidshof van Brussel stelde in 2000: *“De studenten, E.G.-onderdanen, zijn uitgesloten van het personeel toepassingsgebied van Verordening Raad EEG nr. 1612/68, 15 oktober 1968 betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap en dus van het recht op het bestaansminimum.”*¹³

3.1.3 Bestaansmiddelen

Om in aanmerking te komen voor een bestaansminimum, mag men niet beschikken over toereikende bestaansmiddelen. Het bestaansminimum heeft een residuair karakter.

Art. 5 stelt:

“(...) alle bestaansmiddelen van welke aard en oorsprong ook, waarover de belanghebbende echtgenoten, de samenwonende persoon of de alleenstaande persoon beschikken, met inbegrip van alle uitkeringen krachtens de Belgische of buitenlandse of buitenlandse sociale wetgeving komen in aanmerking. Kunnen eveneens in aanmerking worden genomen (...) de bestaansmiddelen van de personen met wie de aanvrager samenwoont. (...)

“Bij het berekenen van de bestaansmiddelen wordt geen rekening gehouden met:

¹² Zie paragraaf 3.2.4 Het integratiecontract

¹³ Arbh. Brussel 14 september 2000, *Rev.dr.étr.*,2001,283.

- a) *de gezinsbijslag waarop de betrokkene ten voordele van kinderen recht heeft krachtens de Belgische of een buitenlandse sociale wetgeving;*
- b) *het kadastraal inkomen van het gebouwd onroerend goed dat de betrokkene bewoont;*
(...)
- c) *de door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn verleende steun;¹⁴*
- d) *de giften afkomstig van om het even welke instelling of personen die niet met de betrokkene samenwonen en niet tot onderhoudsplicht gehouden zijn (wet, 7 augustus 1974, art. 5)*

Wanneer beschikt een student niet over toereikende bestaansmiddelen? Enerzijds kan dit het geval zijn wanneer zijn ouders over onvoldoende inkomsten beschikken. Anderzijds kan dit het geval zijn wanneer de student in zijn eigen onderhoud moet voorzien. Het is aan de student om te bewijzen dat hij ‘behoefstig’ is (Put, e.a, 2001: 9).

De kinderbijslag die een bestaansminimumaanvrager krijgt voor kinderen die hij ten laste heeft, wordt niet in rekening gebracht bij het onderzoek naar de bestaansmiddelen. De kinderbijslag waarop een student gerechtigd is voor zichzelf wordt wel meegeteld in de berekening van de bestaansmiddelen. Voorwaarde is wel dat deze kinderbijslag door het kinderbijslagfonds wordt uitbetaald aan de student zelf of dat de bijslagtrekkende ouder de kinderbijslag doorbetaald aan de student (Put, e.a., 2001:10).

Hoewel men in principe met alle inkomsten rekening houdt, zagen we net dat de oorspronkelijke wet op het bestaansminimum al enkele uitzonderingen invoerde. Dank zij het K.B. van 16 oktober 1991 wordt de studietoelage vrijgesteld bij de berekening van het bestaansminimum. Of men al dan niet rekening moest houden met de studietoelagen was jarenlang een discussiepunt (Put, e.a., 2001: 10). Dit zorgde in de periode voor het K.B. van 16 oktober 1991 dan ook voor

¹⁴ Het gaat hier om een supplement boven het bestaansminimum. “Dit inkomenssupplement wordt uitgekeerd ten voordele van personen of gezinnen waarvoor het bedrag van dit minimum te laag is om ‘een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid’, zoals verwoord in artikel 1 van de OCMW-wet. De toekenning ervan volgt uit een sociaal onderzoek. Deze steun kan de vorm aannemen van een regelmatig inkomenssupplement of van een eenmalige tussenkomst in bepaalde extra uitgaven.” (Dehaes, e.a., 2000: 22)

rechtspraak pro en contra. *“Voor het berekenen van het bestaansminimum dient het bedrag van een studiebeurs die werd ontvangen in rekening te worden gebracht.”*¹⁵

Studietoelagen werden vrijgesteld voor het volledige bedrag en dus volledig opgeteld bij het bestaansminimum. De achterliggende reden was dat deze studietoelagen geen eigenlijke bestaansmiddelen vormen, maar tegemoetkomingen zijn die minvermogenden moeten helpen om hun studiekosten te dekken. Deze situatie zorgde voor commentaar aangezien studenten die een bestaansminimum cumuleerden met een maximale studiebeurs een inkomen kregen dat hoger was dan de uitkering als gezinshoofd in de werkloosheid (Put, e.a., 2003: 112).

Uit een schriftelijke bevraging bij de OCMW's kwamen twee oplossingen voor deze situatie. Deze oplossingen stellen beiden dat het bestaansminimum onvoldoende is om de kosten van studies en leven te dragen. Men gaat echter niet akkoord met het principe om de studietoelage volledig te cumuleren met het bestaansminimum. Een eerste oplossing is een beperkte vrijstelling van de aanrekening van de studietoelage, meer bepaald het bedrag dat de studiekosten dekt. De OCMW's stellen voor om in dit geval forfaitaire bedragen te nemen naar gelang de omstandigheden, zoals het feit of de student al dan niet op kot zit. 10% van de OCMW's interpreteerde de wetgeving al op deze manier en rekende dus een deel van de studietoelagen aan als bestaansmiddelen. Een tweede oplossing bestaat erin om het bestaansminimum als 'reëel inkomen' te beschouwen bij de berekening van de studietoelage. Op die manier komt men tot een 100%-beurs en niet tot de maximale 150%-beurs (Put, e.a., 2003: 112-113).

De hoogte van het bestaansminimum voor kotstudenten was ook een discussiepunt. De meeste rechtspraak stelt dat kotstudenten recht hebben op het bedrag van het bestaansminimum als alleenstaande. De volgende uitspraak illustreert dit: *“Een kotstudent die het sanitair en de keuken deelt, moet worden beschouwd als een alleenstaande en er moet hem een maandelijkse hulp worden toegekend die gelijk is aan het bestaansminimum voor alleenstaanden”*.¹⁶

Belangrijk in verband met de bestaansmiddelen van een student is het feit dat vele arbeidsrechtbanken een strenge houding aannemen tegenover studenten die de ouderlijke woning

¹⁵ Arbrb. Luik 15 juni 1990, *J.dr.jeun.* 1990, afl. 10, 32.

¹⁶ Arbrb. Namen 13 januari 1995, *J.dr.jeun.*, 1995, afl. 142, 84.

hebben verlaten en daardoor moeten voorzien in hun eigen levensonderhoud (Put, e.a., 2001: 9). *“De jongere die vrijwillig de gezinswoning verlaat uit zucht naar zelfstandigheid en onafhankelijkheid en zodoende vrijwillig in de armoede belandt, kan het bestaansminimum niet aanvragen aangezien hij de materiële bijstand van zijn familie kon blijven genieten.”*¹⁷

3.2 Toekenningsvoorwaarden

Art. 6 stelt:

“Voor de toekenning en het behoud van het minimum moet de betrokkene:

1. *blijk hebben gegeven van zijn bereidheid tot tewerkstelling tenzij dit om gezondheidsredenen of om dwingende sociale redenen niet mogelijk blijkt;*
2. *zijn rechten laten gelden op de uitkeringen die hij kan genieten krachtens de Belgische of buitenlandse sociale wetgeving.*

Er kan eveneens van de betrokkene worden gevergd dat hij zijn rechten laat gelden op onderhoudsgeld vanwege daartoe gehouden personen, deze laatste beperkt zijnde tot zijn echtgenoot en zijn ascendenten en descendenten in eerste graad.” (wet, 7 augustus 1974, art. 6)

3.2.1 Voorwaarde van werkbereidheid

Het eventuele recht van studenten op het bestaansminimum wordt beperkt door de onderhoudsplicht en de werkbereidheidsvoorwaarde (De Lathouwer, e.a., 1997: 6). Het zijn de ouders die in principe moeten instaan voor hun studerende kinderen. In deze paragraaf gaan we dieper in op de voorwaarde van werkbereidheid. De problematiek met betrekking tot onderhoudsgeld komt in de volgende paragraaf aan bod.

De centrale vraag is of een student die dagonderwijs volgt, blijk geeft van een bereidheid tot tewerkstelling. We geven een overzicht van de verschillende interpretaties van de wet.

¹⁷ Arbh. Luik (afd. Namen) 13 januari 2000

De meest strenge interpretatie die voornamelijk in de jaren tachtig voorkwam, stelde dat studenten niet voldeden aan de werkbereidheidsvereiste. Studies met een voltijds leerplan volgen, stond volgens deze interpretatie gelijk aan het vrijwillig kiezen voor werkloosheid. Studenten kwamen dan ook niet in aanmerking voor een bestaansminimum (Seynaeve, e.a., 2003: 203). *“Een student die voltijds stageonderwijs volgt, kan geen bestaansminimum krijgen, vermits hij niet voldoet aan de voorwaarde dat hij bereid moet zijn tot tewerkstelling en er geen gezondheids- of billijkheidsredenen zijn die een uitzondering op dit principe kunnen verantwoorden.”*¹⁸

Een tegenovergestelde opvatting stelde dat studeren een billijkheidsreden was, die het onmogelijk maakte om onmiddellijke werkbereidheid te tonen. Bovendien kunnen deze studies er ook voor zorgen dat kansen op de arbeidsmarkt toenemen. Er is dus sprake van een bereidheid tot tewerkstelling op termijn. Volgens deze interpretatie hebben studenten recht op een bestaansminimum (Seynaeve, e.a., 2003: 204). *“Indien een steunaanvrager hogere studies volgt verhoogt dit zijn kansen op werk en kan de tussenkomst van de samenleving - via werkloosheidsuitkeringen - op termijn beperkt worden. Op zich opent deze situatie echter geen verworven recht op maatschappelijke dienstverlening; zulks dient geval per geval te worden onderzocht.”*¹⁹

Een interpretatie die zich tussen deze twee uitersten situeert, stelt dat studenten bestaansminimumgerechtigd kunnen zijn mits bepaalde voorwaarden. Voorwaarde is dan bijvoorbeeld dat de studies een normale vooruitgang kennen, dat ze leiden tot een gunstige kwalificatie voor de arbeidsmarkt, dat de student bereid is zijn studies indien mogelijk te combineren met een studentenjob,... (Seynaeve, e.a., 2003: 204) *“Studenten zijn niet uitgesloten van het recht op een bestaansminimum, zij het onder volgende voorwaarden:*

- *hun recht op alimentatiegelden laten gelden t.o.v. hun ouders;*
- *hun recht op een studiebeurs of –lening laten gelden;*
- *bereid zijn arbeidsmarktprestaties te leveren die verenigbaar zijn met het volgen van studies;*

¹⁸ Arbrb. Luik 20 januari 1989, *J.dr.jeun.* 1989, afl. 2, 41.

¹⁹ Beroepsk. OCMW Luik 13 maart 1989

- *geschikt zijn voor de studies die zij volgen, met name het slagen in de proeven.*²⁰

3.2.2 Onderhoudsgeld en terugvordering

Aangezien de wet stelt dat er van de betrokken *kan* worden gevergd dat hij zijn rechten laat gelden op onderhoudsgelden, beschikt het OCMW over een zekere beoordelingsruimte. Er is in dit verband sprake van een spanningsveld tussen familiale solidariteit en maatschappelijke solidariteit. Volgens de familiale solidariteit zijn ouders onderhoudsplichtig tot aan de meerderjarigheidsleeftijd of tot aan de beëindiging van de opleiding van hun kinderen.²¹ Het OCMW kan het bestaansminimum echter toekennen als het het onmogelijk of onwenselijk acht om de onderhoudsplicht in te roepen. Bovendien zijn er een aantal situaties waarin het OCMW een jongere niet mag doorverwijzen naar zijn ouders. Dit kan het geval zijn wanneer de bijstandstrekkende kinderen meerderjarig zijn en geen recht hebben op kinderbijslag of wanneer het inkomen van de ouders onder een bepaalde grens ligt (De lathouwer, e.a., 1997: 188).

De beoordelingsruimte zorgt ervoor dat elk OCMW zijn eigen beleid rond onderhoudsgeld ging voeren. Ook in de rechtspraak zien we uitspraken die verschillen. Opvallend is dat sommige rechtspraak stelt dat men rekening moet houden met de relatie tussen student en onderhoudsplichtigen. *“Van de aanvrager van een bestaansminimum kan niet gevraagd worden om zijn onderhoudsplichtigen aan te spreken indien daardoor zijn relaties met deze personen in de toekomst in het gedrag kunnen komen.”*²²

Een andere stroming binnen de rechtspraak stelt dat familiale solidariteit altijd voorrang heeft op maatschappelijke solidariteit. *“Het recht op een bestaansminimum blijft strikt residuair ten opzichte van uitkeringen tot onderhoud, gezien de familiale solidariteit voorrang heeft op de collectieve solidariteit.”*²³

²⁰ Arbrb. Brussel 7 maart 1991

²¹ *“Het behoort tot de ouderlijke verplichtingen om in te staan voor de huisvesting, het levensonderhoud en de opleiding van de kinderen (art. 203 van het Burgerlijk Wetboek). Deze verplichting loopt ten einde wanneer het kind de meerderjarigheidsleeftijd bereikt, tenzij de opleiding van het kind op dat moment nog niet voltooid is (Seynaeve, e.a., 2003: 27).*

²² Arbrb. Antwerpen 10 juli 1981, *J.T.T.* 1982, 146

²³ Vred. Luik (1) 17 juni 1997, *T.B.B.R.* 1999, 584

Het OCMW moet dus zelf beoordelen of het een student doorverwijst naar zijn onderhoudsplichtige ouders. Men kan echter ook een deel van het bestaansminimum dat aan de student werd toegekend, terugvorderen bij de onderhoudsplichtigen. Volgens het K.B. van 31 december 1983 is deze terugvordering in principe verplicht. Toch werden er in latere K.B.'s²⁴ een aantal uitzonderingen opgenomen. Zo moet het OCMW niet terugvorderen als verwacht kan worden dat de toekenning van het bestaansminimum niet langer zal duren dan drie maanden (Seynaeve, e.a., 2003: 28).

3.2.3 Het geïndividualiseerd project voor sociale integratie

Er zijn twee spanningsvelden aanwezig bij het recht van jongeren op een bestaansminimum. Het eerste spanningsveld tussen maatschappelijke en familiale solidariteit bespreken we kort hierboven.²⁵ Het tweede spanningsveld situeert zich op het terrein van het al dan niet voorwaardelijke karakter van het bestaansminimum. De doelstelling van inkomenswaarborg botst soms met de integratiedoelstelling. Jongeren onder de 25 moeten immers een geïndividualiseerd project voor sociale integratie (integratiecontract) ondertekenen en naleven. Voor andere bestaansminimumtrekkers is dit integratiecontract slechts facultatief. Dank zij dit integratiecontract kunnen studenten voldoen aan de werkbereidheidsvoorwaarde (De Lathouwer, e.a., 1997: 13).

In 1993 voerde men het 'geïndividualiseerd project voor sociale integratie' in²⁶. De bedoeling was om het bestaansminimum een dynamisch karakter te geven. Men wilde vermijden dat jongeren zich nestelden in de hulpverlening. Met middelen aangepast aan de individuele jongere

²⁴ K.B. 9 mei 1984 en K.B. 8 april 1987

²⁵ Zie paragraaf 3.2.2 Recht laten gelden op onderhoudsgeld

²⁶ Dit integratiecontract was een onderdeel van het 'Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving' (Dehaes, e.a., 2000: 29). In deze wet van 12 januari 1993 werd de tewerkstellingsbereidheid verder geconcretiseerd (Seynaeve, e.a., 2003: 35).

streefde men sociale integratie na. Tewerkstelling en opleiding waren hierbij de belangrijkste instrumenten (Seynaeve, e.a., 2003: 197).

Door een geïndividualiseerd project voor sociale integratie te aanvaarden en na te leven, kon men bewijzen dat men voldeed aan de bereidheid tot tewerkstelling. De inhoud van het project wordt opgenomen in een contract tussen het centrum, de betrokkene en indien nodig een of meer tussenkomende derden. In het contract neemt men de voorwaarden van de geleidelijke integratie op, de inhoud van de begeleiding en de modaliteiten van een eventuele opleiding of tewerkstelling. Daarnaast moet men ook de duur van het contract vermelden en de gestelde vereisten verantwoorden. Men kan de inhoud van het contract wijzigen op vraag van een van de betrokken partijen. Een jongere onder de 25 jaar moet dit contract ondertekenen binnen de drie maanden na de aanvraag van een bestaansminimum. Gezondheids- of billijkheidsredenen kunnen maken dat het contract niet binnen deze termijn moet worden afgesloten. Als de bestaansminimumtrekker het contract niet naleeft, kan het OCMW hem het bestaansminimum weigeren of (geheel of gedeeltelijk) schorsen voor ten hoogste een maand. In geval van herhaling kan het OCMW het bestaansminimum voor ten hoogste drie maanden schorsen. Het K.B. van 24 maart 1993 legt de minimumvoorwaarden vast waaraan de contracten moeten voldoen. Opvallend is dat we hier een aantal expliciete verwijzingen vinden naar personen die een opleiding of studie volgen.

Artikel 5:

“Wanneer het contract gekoppeld is aan een opleiding of het volgen van studies is het, behoudens andersluidende beslissing van het centrum, ten minste gelijk aan de duur van een opleidingscyclus of de gevolgde studies.” (koninklijk besluit, 24 maart 1993, art. 5)

Artikel 6:

“Wanneer het contract voorziet in het volgen van een opleiding, ziet het centrum erop toe dat de betrokkene blijk geeft van de daartoe vereiste geschiktheid, kwalificaties en motivering en houdt het tevens rekening met de behoeften van de arbeidsmarkt. Het contract bepaalt in welke mate het centrum de aan de opleiding verbonden kosten ten laste neemt of een aanmoedigingspremie toekent in de gevallen waarin noch een reglement noch een overeenkomst gesloten tussen het

centrum en de verstrekker van de opleiding voorzien in het ten laste nemen van die kosten of in het toekennen van een dergelijke premie. (...)” (koninklijk besluit, 24 maart 1993, art. 6)

Het is opvallend dat de inhoud van artikel 6 in principe alleen betrekking heeft op personen die een opleiding volgen. In hoeverre past men deze bepalingen ook toe op studenten? Uit de rechtspraak weten we dat OCMW's en arbeidsrechtbank wel degelijk kijken naar de geschiktheid, motivering en kwalificaties van een student die een bestaansminimum aanvraagt. Volgens Put past deze houding binnen de controlerende functie die een OCMW op bepaalde ogenblikken moet aannemen tegenover studenten. Het is echter betwifelbaar of OCMW's bepaalde studierichtingen mogen uitsluiten van een integratiecontract op basis van de behoeften van de arbeidsmarkt (Put, e.a., 2001: 18). Toch zien we dat behoeften van de arbeidsmarkt wel degelijk een rol spelen. Zo vonden we rechtspraak waarin het volgen van studies enkel als billijkheidsreden werd aanvaard als die studies de kans op tewerkstelling ook verhogen.²⁷ Dit suggereert dat er situaties zijn waarbij studenten een integratiecontract wordt geweigerd omdat ze een richting willen volgen waarvan wordt aangenomen dat ze weinig mogelijkheden biedt op de arbeidsmarkt.

We vinden geen voorwaarden over het aantal uren gedurende dewelke een opleiding moet gevolgd worden. Het is mogelijk dat er een norm speelt van minimum 10 uur per week bij opleidingen. Een OCMW kan namelijk een verhoogde staatstoelage van 70% van het bestaansminimum krijgen als de bestaansminimumgerechtigde een opleiding volgt van minstens 10 uur per week. Het gaat enkel om bestaansminima die gekoppeld zijn aan een integratiecontract. De verhoogde staatstoelage loopt gedurende maximum zes maanden. De opleiding moet georganiseerd worden door een openbare dienst die instaat voor de opleiding van werklozen of door een organisme dat een overeenkomst heeft gesloten met het OCMW (Put, e.a., 2001: 18 – 19).

3.2.3 Recht laten gelden op sociale uitkeringen

De aanvrager van een bestaansminimum moet zijn rechten laten gelden op de sociale uitkeringen waarop hij recht heeft. Deze bepaling moet men ruim interpreteren. Naast sociale

²⁷ Arbh. Luik 8 februari 1992, *J.dr.jeun.* 1992 afl. 115, 22.

zekerheidsuitkeringen gaat het ook om uitkeringen zoals studietoelagen. Een OCMW kan dus van een student die een bestaansminimum aanvraagt, verlangen dat deze een studietoelage aanvraagt (Put, e.a., 2001: 19).

Om recht te hebben op een studiebeurs moet de student voldoen aan een hele reeks voorwaarden. Er bestaat geen leeftijdsgrens. We bespraken hierboven al de discussie met betrekking tot de vrijstelling van studietoelagen bij de berekening van het bestaansminimum.²⁸

3.2.4 Het bevoegde OCMW

Welk OCMW is bevoegd als een student op kot zit? Deze vraag zorgde voor veel discussie. Normaal is het OCMW van de plaats waar men gewoonlijk verblijft bevoegd. Volgens Put is het belangrijk om bij kotstudenten te kijken naar de feitelijke omstandigheden. De continuïteit van de vestiging en de wil om er zich gedurende een bepaalde tijd te vestigen, zijn beslissend (Put, e.a., 2001: 31).

Als het verblijf van de student op de plaats van de studies een tijdelijke oplossing is en de student niet de bedoeling heeft om er zich voor lange tijd te vestigen, is het OCMW van de gemeente waar hij samen met zijn ouders woont bevoegd. Men gaat er namelijk van uit dat het gewoonlijk verblijf van de student zich bevindt op het adres van zijn ouders (Put, e.a., 2001: 31).

Als de student echter de wil heeft om zich permanent te vestigen in de stad waar hij studeert, moet men deze plaats beschouwen als de gewoonlijke verblijfplaats. De wil om een eigen leven te leiden in de stad waar de student verblijft is hier bepalend. Zelfs indien een student zijn ouders regelmatig bezoekt, doet dit niet noodzakelijk afbreuk aan de wil om alleen te gaan wonen. De inschrijving in het bevolkingsregister is dus slechts een aanwijzing (Put, e.a., 2001: 32).

Bovenstaande laat zien dat de OCMW's geen makkelijke opdracht hadden als ze moesten beslissen of ze al dan niet bevoegd waren. We geven hier een uitspraak mee ter illustratie: *“Het bestaansminimum moet toegekend worden door het OCMW van de gemeente waar men zich bevindt. Dit wijst op een continuïteit in de vestiging en de wil om zich gedurende een bepaalde*

²⁸ Zie paragraaf 3.1.3 Bestaansmiddelen

tijd te vestigen; daarbij is een inschrijving in het bevolkingsregister niet determinerend. Een student die een studentenkamer huurt en elk weekend terug naar zijn ouders gaat voldoet niet aan bovengenoemde voorwaarden en kan dan ook geen steun krijgen van het OCMW van de gemeente waar die studentenkamer gelegen is.”²⁹

3.3 Illustratie gegevens

Het is erg moeilijk om een idee te krijgen van het aantal studenten waaraan een bestaansminimum werd toegekend. De reden hiervoor is een gebrekkige registratie van de gegevens van bestaansminimumaanvragers. Deze gegevens werden niet systematisch bijgehouden. We geven de volgende cijfers dus enkel weer om ons een idee te kunnen vormen over de omvang van deze groep bestaansminimumtrekkers.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie lezen we dat in 2000 25,8% van de bestaansminimumtrekkers jonger dan 25 jaar was. In absolute cijfers gaat het om 20 797 mensen (Sociale zaken, volksgezondheid en leefmilieu, sd: online).

We kunnen verschillende soorten integratiecontracten onderscheiden. *“In rangorde van kwantitatieve belangrijkheid gaat het om: contracten inzake opleiding (45%), vervolgens om contracten inzake tewerkstelling (36%) en in mindere mate om contracten inzake psychosociale begeleiding (19%) (Dehaes e.a., 2000: 30).*

Uit verschillende bronnen kunnen we afleiden dat ongeveer één derde van de bestaansminimumgerechtigden onder de 25 jaar student was.³⁰ Als we dit aandeel extrapoleren naar het totale aantal bestaansminimumgerechtigden, komen we op ongeveer 7000 studenten die het bestaansminimum kregen in januari 2000. 55% van deze studenten volgde een opleiding

²⁹ Arbh. Luik (afd. Namen) 21 mei 1990.

³⁰ Onderzoek van het CSB naar de groeiende categorie van jonge bestaansminimumgerechtigden en een empirische bevraging door de Faculteit Rechtsgeleerdheid in het kader van een onderzoek naar OCMW's en studenten komen tot dit aantal.

binnen het hoger onderwijs. De andere 45% liepen school in het secundair onderwijs (Put, e.a., 2003: 101).

Op basis van gesprekken met maatschappelijk werkers van OCMW's en sociale diensten van onderwijsinstellingen kunnen we drie situaties onderscheiden die maken dat een student een hulpvraag tot het OCMW richt. Een eerste groep zijn studenten die nog thuis wonen, maar waarbij het inkomen van de ouder(s) ontoereikend is. Deze studenten zullen een bestaansminimum als samenwonende krijgen. Een tweede groep zijn studenten die wees zijn of een instellingsverleden hebben. Een derde groep zijn studenten die na een relatiebreuk met hun ouders in financiële problemen terechtkomen. Vooral bij deze categorie studenten is er vaak discussie over het feit of ze recht hebben op een bestaansminimum. We zien bij deze groep een groeiend aantal studenten die uit eenoudergezinnen of nieuwsamengestelde gezinnen komen. Deze studenten worden geconfronteerd met zowel financiële als relationele problemen (Put, e.a., 2003: 102).

3.4 Evaluatie van de periode 1974 – 2002

3.4.1 Studenten werden niet expliciet genoemd

Hoewel studenten niet werden genoemd als bestaansminimumgerechtigden, werden ze ook niet expliciet uitgesloten. Er waren dus studenten die een beroep deden op het OCMW. Het OCMW financierde het 'zelfstandig' studeren van deze studenten, wat echter nooit haar opzet was. Studiebeurzen bleken te laag om in het levensonderhoud en de kost van het studeren te voorzien. Toch had ook het studietoelagenstelsel nooit de bedoeling om in het levensonderhoud van studenten te voorzien. Het wilde enkel tegemoet komen in de studiekosten van minder begoede mensen (Tan, 1998: 21-22).

Gaandeweg dook er regelgeving op waaruit bleek dat de wetgever er rekening mee houdt dat ook studenten in aanmerking kunnen komen voor een bestaanminimum. Denken we maar aan het veelbesproken K.B. van 16 oktober 1991 dat stelt dat de studietoelagen moeten worden vrijgesteld worden bij de berekening van het bestaansminimum. Het K.B. van 24 maart 1993

bepaalt de voorwaarden waaraan een integratiecontract moet voldoen en verwijst expliciet naar studenten en personen die een opleiding volgen.

3.4.2 Spanningsvelden

Hoewel het belang van scholing duidelijk wordt erkend in onze maatschappij, is het minder duidelijk wie voor de kost hiervan moet opdraaien. We bespraken het spanningsveld tussen familiale en maatschappelijke solidariteit al. Ook het spanningsveld met betrekking tot de doelstelling van inkomenswaarborg tegenover de integratiedoelstelling kwam al aan bod (De Lathouwer, 1997, 12-13).³¹ Tan wijst ook nog op een spanningsveld tussen de financiële verantwoordelijkheid van gemeenschappen enerzijds en OCMW's en gemeenten anderzijds (Tan, 1998: 22).

3.4.3 Werkbereidheidsvoorwaarde als struikelblok

Studenten die studies volgen met een voltijds leerplan staan niet ter beschikking van de arbeidsmarkt. Of deze studies al dan niet als billijkheidsreden moeten gezien worden, is een discussiepunt. Hoewel de meerderheid van de rechtspraak gunstig stond tegenover studenten, zagen we toch dat er in sommige gevallen een strenge houding werd aangenomen (Pieters, 2002: 343). Een studie van de rechtspraak van 2001 en 2002 wijst uit dat de meeste Vlaamse rechtbanken oordelen dat studeren op zich geen billijkheidsreden uitmaakt; er moet sprake zijn van bijzondere omstandigheden (Cuypers, e.a., 2004: online). De onderstaande uitspraak illustreert de discussie met betrekking tot het invoeren van billijkheidsredenen.

“De billijkheidsreden naar Art. 6 Bestaansminimumwet vormen een open begrip dat door het beleid van het OCMW moet worden ingevuld. De rechter beschikt te dien aanzien slechts over een marginale toetsing. Hij kan de beslissing toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het beginsel dat het bestuur op een consequente wijze moet handelen. Als algemeen uitgangspunt houdt het betrokken OCMW aan dat studenten geen rechten hebben op het bestaansminimum, tenzij in geval van bijkomende omstandigheden, eigen aan elk geval; zo bijvoorbeeld wanneer de betrokkene reeds verscheidene jaren van studies achter de rug heeft en

³¹ Zie paragraaf 3.2.2 Onderhoudsgeld en terugvordering en paragraaf 3.2.3 Het integratiecontract.

door overlijden van zijn ouders, in zijn eigen onderhoud moet voorzien, of wanneer het om een opleiding van korte duur gaat, die voor betrokkene een garantie van werk oplevert. In casu heeft het OCMW geen onaanvaardbare toepassing aan de wet gegeven door het bestaansminimum te weigeren aan iemand die na haar middelbaar onderwijs nog vier jaar hoger kunstonderwijs zou volgen, wanneer deze studies ook via avondonderwijs kunnen gevolgd worden. Deze administratieve beslissing stemt overeen met het door het OCMW gevoerd beleid.”³²

3.4.4 Grote beleidsruimte voor OCMW's

De bovenstaande uitspraak laat echter ook zien dat OCMW's een erg grote beoordelingsruimte hebben. Dit is het gevolg van het feit dat er geen duidelijke omschrijvingen voorhanden zijn van termen als billijkheidsredenen of tewerkstellingsbereidheid.

Studenten werden dus met erg uiteenlopende standpunten geconfronteerd, al naargelang het OCMW waartoe ze zich richten en soms naar gelang de maatschappelijk werker die de zaak behandelt. Studenten werden tijdens de bestaansminimumperiode in grote mate geconfronteerd met rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid (Van Der Straete, 2002: 408).

3.4.5 De intrede van 'activering'

Het geïndividualiseerd project voor sociale integratie zag het daglicht in 1993. *“Deze maatregel had tot doel met een meer ‘maatgerichte’ hulpverlening de integratiekansen van de jonge bestaansminimumgerechtigden te verhogen. Zij moest een hefboom worden voor de sociale inschakeling in de samenleving, maar dit brengt ook verplichtingen mee voor de rechthebbenden. Wil men als jongere een beroep doen op het bestaansminimum, dan moet men op een actieve wijze meewerken aan deze integratie in de samenleving. Hierbij was er dus sprake van een beweging typerend voor de zogenaamde ‘actieve verzorgingsstaat’, dat men kan verwoorden met de uitdrukking: selectiviteit in functie van een tegenprestatie.”* (Seynaeve, e.a., 2003: 197)

³² Arbh. Antwerpen (afd. Hasselt) 14 januari 1997, *Soc. Kron.* 1998, 344.

4. Studeren met een leefloon

Sinds oktober 2002 vervangt de Wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie de bestaansminimumwet. In de ‘memorie van toelichting’ bij het wetsontwerp lezen we waarom deze wijziging nodig was volgens de wetgever: *“Onze maatschappij is grondig veranderd op economisch, sociaal en cultureel vlak. De Bestaansminimumwet van 1974 is onvoldoende afgestemd op de diversiteit van de traditionele familiestructuren, de multiculturele samenleving, de veranderingen op de arbeidsmarkt, het steeds vroeger verlaten van het gezin, de toenemende technologie, en de groeiende kenniskloof die daaruit voortvloeit, enzovoort. (...)*

Op het vlak van de principes is de Bestaansminimumwet van 1974 achterhaald. Immers, ze stelt de uitkering centraal en alhoewel de uitkering noodzakelijk blijft, volstaat zij in vele gevallen niet meer om de herinschakeling van de minst bedeelden mogelijk te maken. De breuk is nog groter dan vroeger tussen de werkenden en diegenen die tot uitzichtloze passiviteit worden gedwongen via een uitkering.” (Sociale zaken, volksgezondheid en leefmilieu, sd: online)

De leefloonwet wil dus antwoorden formuleren op een aantal maatschappelijke veranderingen en problemen. De wet onderschrijft het activeringsdiscours door de nadruk te leggen op herinschakeling. We zullen kijken in hoeverre studenten recht hebben op een leefloon. We bespreken de verschillen tussen de bestaansminimumwet en de leefloonwet in functie van studenten. We kijken ook naar de rechtspraak. Het aantal uitspraken over studenten en het leefloon is echter beperkt. De tijd zal uitwijzen of de arbeidsrechtbanken –en hoven dezelfde lijn aanhouden als tijdens de bestaansminimumperiode.

4.1 Toepassingsgebied van de leefloonwet

De voorwaarden die op het einde van de bestaansminimumwet van toepassing waren met betrekking tot leeftijd, werden overgenomen in de leefloonwet. We gaan dus dadelijk over naar nationaliteit en bestaansmiddelen.

4.1.1 Nationaliteit

De bepalingen met betrekking tot nationaliteit werden uit de bestaansminimumwet overgenomen. We zien een aanpassing die relevant kan zijn voor ons. Mensen die als vreemdeling ingeschreven zijn in het bevolkingsregister kunnen in principe in aanmerking komen voor een leefloon.

4.1.2 Bestaansmiddelen

De vrijgestelde bestaansmiddelen zijn niet terug te vinden in de leefloonwet. Ze zijn wel te vinden in het K.B. van 11 juli 2002. Dit Koninklijk Besluit is een algemeen reglement met betrekking tot het recht op maatschappelijke integratie. Net als vroeger is onder andere de hulp verleend door het OCMW vrijgesteld. We gaan verder enkel in op de wijzigingen die relevant kunnen zijn voor studenten die een beroep willen doen op het leefloon.

De gezinsbijslag is net als vroeger vrijgesteld, maar er moet wel aan een aantal voorwaarden tegelijkertijd zijn voldaan. Zo moet de betrokkene bijslagtrekkend zijn, moet hij de kinderen waarop de bijslag betrekking heeft opvoeden en geheel of gedeeltelijk ten laste hebben. De gezinsbijslag die de student ontvangt voor zichzelf, wordt dus als inkomen in rekening gebracht.

De studietoelage is vrijgesteld voor het bedrag dat de specifieke studiekosten dekt. Dit vrijgestelde bedrag moet nog vastgesteld worden door de Koning.³³ Op deze manier heeft men een einde willen stellen aan de situatie waarbij bepaalde studenten een bijstandsuitkering (toen nog bestaansminimum) cumuleerden met een maximale studiebeurs. Het idee om de studietoelagen gedeeltelijk vrij te stellen, werd al ten tijde van het bestaansminimum voorgesteld.³⁴

Ook de regelgeving met betrekking tot giften is strikter geworden. Giften zijn enkel vrijgesteld als het gaat om niet regelmatige giften. Deze giften mogen afkomstig zijn van eender welke instelling of personen, maar de betrokkene mag niet met deze personen samenwonen en er mag bij deze personen geen onderhoudsplicht bestaan tegenover de betrokkene.

Om jongeren beroepservaring te laten opdoen, worden de inkomsten uit tewerkstelling van studenten vrijgesteld tijdens de ganse duur van de studies. Hiervoor zijn twee vrijgestelde bedragen voorzien naargelang de betrokkene al dan niet een studiebeurs ontvangt. Het vrijgestelde bedrag per maand is groter als de student geen studiebeurs ontvangt³⁵ (Maatschappelijke integratie, armoedebestrijding en sociale economie, 2004: online).

4.2 Toekenningsvoorwaarden

Volgens Simoens is het opvallend dat de leefloonwet niet alleen de toekenningsvoorwaarden overneemt uit de bestaansminimumwet, maar dat ze dat ook doet in bijna identieke bewoordingen. *“Nochtans waren deze voorwaarden al vrij vaag, maar de wetgever is er*

³³ *“Vooralsnog wordt, net als vroeger, het volledige bedrag van de studietoelage vrijgesteld. Het ziet er niet naar uit dat een dergelijk besluit op korte termijn moet worden verwacht, vooral nu het berekenen van de studiekosten verre van een eenvoudige taak blijkt te zijn. In vrij recente onderzoeken wordt tot de conclusie gekomen dat de huidige studietoelagen de studiekosten niet volledig dekken (Van Der Straete, 2002: 420).”*

³⁴ Zie paragraaf 3.1.3 Bestaansmiddelen

³⁵ Studenten die recht hebben op een studietoelage krijgen een kleinere vrijstelling indien ze bijwerken (€ 53.67) dan niet-studietoelagegerechtigden (€ 192.41).

blijkbaar van uitgegaan dat deze wetsbepalingen op een bevredigende wijze door de rechtspraak waren toegepast, en dat het bijgevolg aangewezen was de arbeidsrechtbanken en –hoven in staat te stellen hun constructieve werk verder te zetten, aan de hand van de reeds uitgezette bakens.” (Simoens, 2003: 139)

4.2.1 Voorwaarde van werkbereidheid en verhoging van tewerkstellingskansen

De leefloonwet is gebaseerd op het idee dat studeren een billijkheidsreden is. Om in aanmerking te komen voor een leefloon moet de student uiteraard voldoen aan de toelatingsvoorwaarden, maar verder moet de student ook eerst proberen zijn ouders aan te spreken en moet hij bereid zijn om te werken tijdens weekends of vakantieperiodes. Deze opvatting leefde ook tijdens de bestaansminimumperiode, maar had toen concurrentie van een strengere en mildere visie op de werkbereidheid bij studenten.³⁶ Toch zien we een aanpassing aan de opvatting dat studeren een billijkheidsreden is. Deze aanpassing is ook een verstrenging. Het OCMW moet namelijk aanvaarden dat de betrokken persoon studies volgt met het oog op een verhoging van zijn inschakelingskansen in het beroepsleven. Wat bedoelt de wetgever met studies die de inschakelingskansen in het beroepsleven verhogen?

Van Der Straete stelt zich vragen bij de voorwaarde dat studies tewerkstellingskansen moeten bieden. De meerderheid van de OCMW's hecht volgens haar veel belang aan deze voorwaarde. De arbeidsgerechten zorgden er tijdens de bestaansminimumperiode voor dat de inmenging in de studiekeuze niet te ver ging, maar de leefloonwet biedt OCMW's een legitimatie om zich meer in te laten met de studiekeuze van de aanvrager. Het is niet onmogelijk dat OCMW's die zich vroeger mild opstelden, zich nu wettelijk verplicht voelen om de studiekeuze van een aanvrager streng te evalueren met betrekking tot de tewerkstellingskansen (Van Der Straete, 2002: 411).

Van Der Straete verwacht dan ook dat sommige OCMW's zullen blijven weigeren om een leefloon toe te kennen aan studenten die kiezen voor een opleiding die weinig tewerkstellingsperspectieven biedt³⁷. Net als vroeger zullen er ook OCMW's zijn die studenten

³⁶ Zie paragraaf 3.2.1 Voorwaarde van werkbereidheid

³⁷ Typevoorbeelden van opleidingen die als niet-rendabel worden beschouwd zijn onder meer filosofie, archeologie en een aantal kunstrichtingen.

enkel een leefloon toekennen als ze kiezen voor een ‘praktijkgerichte opleiding’, waarmee dan hoger onderwijs van het korte type wordt bedoeld. De rechtbanken behouden dus de belangrijke, maar moeilijke taak in het bepalen van de grenzen van de beoordelingsvrijheid van OCMW’s. Volgens Van der Straete moeten OCMW’s twee zaken in het achterhoofd houden bij de beoordeling van een studierichting. Ten eerste zal een student die zijn opleiding zelf kiest, gemotiveerder zijn dan een student die in een bepaalde richting wordt geduwd. Ten tweede zou men als principe moeten hanteren dat het behalen van een diploma hoger onderwijs meer perspectieven zal bieden dan wanneer men geen diploma hoger onderwijs verwerft. De aard van de opleiding hoeft hierbij geen rol te spelen (Van Der Straete, 2002: 412).

4.2.2 Recht laten gelden op onderhoudsgeld

Net zoals bij de bestaansminimumwet, stelt de leefloonwet dat er van de betrokkene kan gevergd worden dat hij zijn rechten laat gelden op onderhoudsgelden vanwege de daartoe gehouden personen. De leefloonwet breidt het aantal onderhoudsplichtigen uit. Niet alleen de echtgenoot, maar ook de gewezen echtgenoot is onderhoudsplichtig. Ook stelde men geadopteerden en adoptanten gelijk met ascendenten en descendenten.

Op het terrein van onderhoudsplicht is de beoordelingsruimte van de OCMW’s ingeperkt in vergelijking met de bestaansminimumwet. Het is niet meer zo dat elk OCMW een eigen schaal kan opstellen om op basis daarvan de omvang van terugvordering te bepalen (Put, 2002: 373). Het Ministerieel Besluit van 12 december 2002 legt een terugvorderingsschaal³⁸ vast (Ministerieel besluit, 12 december 2002). De wetgever legde ook een terugvorderingsprocedure vast, die in vier fasen verloopt (Simoens, 2003: 188).

Belangrijk is dat OCMW’s een verhoogde staatstussenkomst krijgen voor het leefloon dat wordt uitbetaald aan studenten, als het OCMW de kosten van het leefloon verhaalt op de onderhoudsplichtigen van de student. Het gaat om een toelage van 10% bovenop de normale tussenkomst. Deze tussenkomst wordt toegekend gedurende de looptijd van het integratiecontract dat in principe betrekking heeft op de duur van de studies. OCMW’s kunnen

³⁸ “Deze terugvorderingsschaal houdt rekening met twee factoren: het netto belastbaar inkomen van de aangesproken persoon en het aantal personen te zijnen laste” (Simoens, 2003:187).

afzien van de verhaling op de onderhoudsplichtigen wegens billijkheidsredenen. De regel is dus eerder symbolisch bedoeld. De wetgever wil laten zien dat familiale solidariteit de voorrang geniet op maatschappelijke solidariteit (Van Der Straete, 2002: 420-421).

Net als ten tijde van het bestaansminimum, zien we dat er in sommige rechtspraak rekening wordt gehouden met de relatie tussen de student en de onderhoudsplichtigen.³⁹ Volgende uitspraak illustreert dit: *“Wanneer sociale verslagen wijzen op een totaal verstoorde ouder – kindrelatie en de onderlinge verstandhouding dermate slecht is dat het verder samenwonen onmogelijk is, zijn er ernstige redenen voor het kind om niet in te gaan op het aanbod van zijn ouders om hun onderhoudsplicht in natura te vervullen, waardoor het OCMW het door haar betaalde leefloon op de onderhoudsplichtige ouders kan verhalen.”*⁴⁰

4.2.3 Het integratiecontract

Personen die jonger zijn dan 25 jaar hebben recht op maatschappelijke integratie door tewerkstelling.

Artikel 6:

“§1 Iedere meerderjarige persoon jonger dan 25 jaar heeft recht op maatschappelijke integratie door tewerkstelling aangepast aan zijn persoonlijke situatie en zijn capaciteiten binnen de drie maanden vanaf zijn datum van de aanvraag wanneer hij voldoet aan de in artikelen 3 en 4 gestelde voorwaarden.

§2 Het recht op maatschappelijke integratie door tewerkstelling kan bestaan uit hetzij een arbeidsovereenkomst hetzij een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie dat binnen een bepaalde periode lijdt tot een arbeidsovereenkomst.

§3 De betrokkene kan zich laten bijstaan door een persoon van zijn keuze wanneer hij met het centrum onderhandelt over de voorgestelde arbeidsovereenkomst of over het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Hij beschikt ook over een bezinningstermijn van 5

³⁹ Zie paragraaf 3.2.2 Onderhoudsgeld en terugvordering.

⁴⁰ RB. Gent 8 mei 2003, *NjW*, 2003 afl. 54, 1409, noot RDC.

kalenderdagen voor de ondertekening van de arbeidsovereenkomst of het contract voor maatschappelijke integratie (...) (wet, 26 mei 2002, art. 6)

Een student die een voltijds leerplan volgt, staat niet ter beschikking van de arbeidsmarkt. In principe beantwoordt hij dus niet aan alle voorwaarden om een leefloon te kunnen krijgen. Toch vinden we in Artikel 11 § 2 de mogelijkheid om op grond van billijkheidsredenen studies met een voltijds leerplan te aanvaarden:

§2 Dit project is verplicht:

- a) *wanneer het centrum op grond van billijkheidsredenen aanvaardt dat de betrokken persoon met het oog op een verhoging van zijn inschakelingskansen in het beroepsleven, een studie met voltijds leerplan aanvat, hervat of voortzet in een door de gemeenschappen erkende, georganiseerde of gesubsidieerde onderwijsinstelling;*
- b) *wanneer het een project is zoals bedoeld in artikel 6 §2.* (wet, 26 mei 2002, art. 11§2)

Ook personen vanaf 25 jaar kunnen een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI) sluiten. Dit project kan er komen op vraag van de betrokkene, of op vraag van het centrum. De toekenning en het behoud van het leefloon hangen dan af van de naleving van het contract.

Volgens Put zorgt het integratiecontract niet voor meer onderhandelingsruimte tussen OCMW en gerechtigde. We kunnen volgens hem niet spreken van een evolutie richting zelfregulering. Put spreekt van een vermenging tussen onderhandelingsvrijheid en opgelegde voorwaarden. In het Besluit Maatschappelijke Integratie lezen we dat er afspraken moeten gemaakt worden over de wijze waarop het volgen van de studies wordt verzekerd, maar volgen er verderop een hele hoop verplichtingen. Zo moet in het contract worden opgenomen dat de jongere regelmatig de lessen volgt, dat hij deelneemt aan de examenzittijden, enzovoort. De bovengenoemde afspraken gaan dus over de manier waarop de men de naleving van de verplichtingen kan aantonen (Put, 2002: 363).

We krijgen slechts op een plaats de indruk dat er ruimte is voor inhoudelijke afspraken. Er moet namelijk een afspraak zijn over hoe het OCMW het voorbije studiejaar zal evalueren. Toch handelt de afspraak niet over de evaluatie op zich, maar over de wijze waarop het OCMW zal evalueren. Men kan verwachten dat OCMW's hier rond een beleidslijn zullen vastleggen en deze zullen opnemen in de individuele contracten. De vraag is dan wat de regel wordt als studenten niet slagen. Hebben ze het recht hun studiejaar over te doen? (Put, 2002: 363) De omzendbrief van 3 augustus 2004 zegt in dit verband dat de student niet onderworpen is aan een resultaatsverbintenis om te slagen voor zijn jaar. Ook in de rechtspraak zien we dat een student de kans moet krijgen om zijn jaar over te doen. De volgende uitspraak illustreert dit: *“Het behalen van een diploma algemeen secundair onderwijs is niet meer voldoende om toe te laten met voldoende zekerheid te voorzien een baan te verkrijgen en te behouden die het mogelijk maakt op middellange en lange termijn levensomstandigheden te verzekeren die conform de menselijke waardigheid zijn. Meer en meer werknemers zonder universitair diploma worden voor dezelfde baan vervangen door academici. Terzake heeft appellante, ondanks de enorme financiële moeilijkheden waarmee ze kampte, haar studie voortgezet en zij zit momenteel in tweede licentie, zij krijgt steun van het OCMW. Bijgevolg was het niet-slagen in de eerste kandidatuur, in dit bijzonder geval, begrijpelijk, rekening houdend met de moeilijke momenten die er waren, de totale breuk met de familie, de gezondheidsproblemen die moesten worden overwonnen en de steun van het OCMW zou zijn moeten behouden geweest.”*⁴¹

Artikel 11§2 stelt ook dat het moet gaan om studies in een door de Gemeenschappen erkende, georganiseerde of gesubsidieerde onderwijsinstelling. Hoe moeten we deze bepalingen interpreteren in functie van studenten die in het buitenland studeren in het kader van een Erasmusprogramma? Volgens de omzendbrief van 3 augustus 2004 voldoen studenten aan de voorwaarde om een leefloon te behouden aangezien de buitenlandse studies deel uitmaken van de opleiding in een onderwijsinstelling die door één van de Gemeenschappen in België erkend, georganiseerd of gesubsidieerd is en waarvoor de steunaanvrager is ingeschreven.⁴² (omzendbrief, 3 augustus 2004)

⁴¹Arbh. Luik 11 december 2002, J.dr.jeun. 2003, afl. 228, 33.

⁴² *“Indien het leefloon behouden blijft, wordt de in het kader van het Erasmusprogramma toegekende Erasmusbeurs, die via de Gemeenschappen met de steun van de Europese Unie verleend, vrijgesteld bij de berekening van de bestaansmiddelen.”* (omzendbrief, 3 augustus 2004)

Van der Straete vindt dat de integratiecontracten hun nut al hebben bewezen inzake motivering en begeleiding van studenten. Ze waarschuwt er wel voor dat de nadruk niet mag komen te liggen op controleren en sanctioneren (Van Der Straete, 2002: 413). Op het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting denkt men veel minder positief over het integratiecontract. Volgens dit Steunpunt biedt het contract rechtsonzekerheid voor de zwakste contractant. De wetgever heeft wel geprobeerd om de rechthebbende te beschermen, maar die bescherming is onvoldoende. Zo kan een rechthebbende zich laten bijstaan tijdens de onderhandelingen door een persoon naar keuze, maar zou deze ondersteuning voor het hele integratietraject moeten gelden. De rechthebbende kan een contract ook niet echt weigeren, want dan verliest hij zijn rechten (Butaye, e.a., 2004: 3).⁴³ Ook Simoens stelt zich vragen bij de integratiecontracten; het OCMW is immers tegelijk partij en beslissingsinstantie (Simoens, 2003: 166).

Uit onderzoek van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG)⁴⁴ weten we dat 71% van de ondervraagde OCMW's het integratiecontract een bruikbaar instrument vinden. 18,5% van de ondervraagde OCMW's vindt het geen bruikbaar instrument en 10,5% antwoordde weet niet/geen antwoord. De OCMW's die zich niet aansluiten bij de groep die het een bruikbaar instrument vinden, merken onder andere op dat het GPMI enkel voor meer administratief werk zorgt en een overbodig instrument is. Volgens deze OCMW's zijn de studenten gemotiveerd genoeg en willen ze enkel een leefloon. Vele OCMW's geven aan dat ze de controle op de naleving van het integratiecontract moeilijk vinden. Controle is bijna onmogelijk wanneer de student niet verblijft in de gemeente van het OCMW waarvan hij een leefloon ontvangt. Universiteiten en hogescholen blijken ook terughoudend om zelf toe te treden tot het GPMI. OCMW's beschouwen deze toetreding echter als belangrijk (Debast, 2003: 14).

⁴³ Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting wil dan ook graag dat er onderzoek wordt gevoerd naar de inhoud van de projecten, de redenen waarom contracten niet worden nageleefd, welke categorieën van mensen sancties oplopen, enz. (Butaye, 2004: 3)

⁴⁴ In 2003 hadden de OCMW's een jaar ervaring met de RMI-wet. De VVSG organiseerde een eerste evaluatie op basis van een vragenlijst en een 'Ronde van Vlaanderen' (hoorzitting in elke provincie). De vragenlijst werd meestal ingevuld in de schoot van de sociale dienst. 200 van de 308 OCMW's vulden de vragenlijst in, ofwel 64,9%. Er werd vooral gepeild naar de ervaringen van de OCMW's met de nieuwigheden uit de RMI-wet.

4.2.4 Het bevoegde OCMW

Tijdens de bestaansminimumperiode zorgde de situatie van kotstudenten voor problemen bij de bepaling van het bevoegde OCMW. Er moest namelijk gekeken worden naar de ‘feitelijke omstandigheden’ om te bepalen welk OCMW bevoegd was⁴⁵. De leefloonwet voert een nieuwe bevoegdheidsregel in voor studenten:

Artikel 52:

“In artikel 2 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt een § 6 ingevoegd, luidende:”

“§6. In afwijking van artikel 1, 1°, is het steunverlenend openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de persoon die een studie volgt in de zin van artikel 11, §2, a, van de wet van 26 mei 2002 tot instelling van het recht op maatschappelijke integratie, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente waar de student, op het ogenblik van de aanvraag, zijn inschrijving als hoofdverblijfplaats heeft in het bevolkings- of vreemdelingenregister. Dit openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn blijft bevoegd voor de hele ononderbroken duur van de studies.”⁴⁶ (wet, 26 mei 2002, art. 52)

De aanvrager van een leefloon moet een ontvangstbewijs krijgen van het OCMW⁴⁷. Simoens wijst erop dat dit meer is dan een formaliteit. Zo moet het OCMW alle ‘dienstige inlichtingen’ verstrekken over de rechten en plichten van de aanvrager van een leefloon. Binnen de dertig dagen na de ontvangst van de aanvraag moet het OCMW een beslissing nemen over de toekenning van het leefloon. Deze beslissing moet schriftelijk gemotiveerd worden en moet onder andere de beroepsmogelijkheid bij de arbeidsrechtbank vermelden (Simoens, 2003: 170-174).

⁴⁵ Zie paragraaf 3.2.4 Het bevoegde OCMW.

⁴⁶ Deze regel geldt voor nieuwe dossiers, voor lopende dossiers blijft het bevoegde OCMW hetzelfde tot het einde van de studies.

⁴⁷ Als een OCMW een aanvraag in ontvangst neemt waarvoor het zich onbevoegd acht, moet het de aanvraag (binnen vijf kalenderdagen) doorzenden aan het wel bevoegde OCMW en de aanvrager schriftelijk berichten over deze doorzending (Simoens, 2003: 171).

In de omzendbrief van 3 augustus 2004 lezen we aan welke verzuchtingen de bevoegdheidsregel tegemoet wil komen:

- “1. Het bepalen van een bevoegdheids criterium dat de bevoegdheidsconflicten oplost, ontstaan door de moeilijkheid om het gewoonlijk verblijf te bepalen van studenten die op kot zijn.*
- 2. Een betere spreiding bevorderen van de last van de studenten voor de OCMW's.*
- 3. De continuïteit in de opvolging van het traject van de student verzekeren en dit ongeacht veranderingen van studieoriëntering of verblijf.*
- 4. Het contact tussen OCMW van herkomst en het familiaal milieu van de student bevorderen bij problemen tussen de student en zijn familie (bvb. ingevolge de onderhoudsplicht).”* (omzendbrief, 3 augustus 2004)

Studenten zullen door deze regel in de meerderheid van de gevallen terecht moeten bij het OCMW van de woonplaats van de ouders, waar de meeste studenten hun domicilie hebben. Deze bepaling is een afwijking van de algemene bevoegdheidsregel (Van Der Straete, 2002: 416-417).

De nieuwe regeling heeft vooral gevolgen voor studenten die gebroken hebben met hun ouders, maar wel nog thuis gedomicilieerd zijn. Tijdens de bevoegdheidsregeling onder de bestaansminimumwet was de kans groot dat deze studenten onder de bevoegdheid van het OCMW van de studentenstad vielen. De studentenstad waar de student op kamers zat, werd dan bekeken als de plaats waar men gewoonlijk verbleef. De nieuwe bevoegdheidsregel verwijst dit type studenten naar het OCMW van de gemeente van oorsprong. Belangrijk is dat de aanpak van kleine OCMW's die slechts enkele studenten over de vloer krijgen, zou kunnen verschillen van de aanpak van grote OCMW's (Van Der Straete, 2002: 418).

Volgens Debast geldt deze nieuwe bevoegdheidsregel enkel voor studenten beneden de 25 jaar. Als het OCMW een aanvraag krijgt van een student die ouder is dan 25, geldt de algemene bevoegdheidsregel van gewoonlijk verblijf (Debast, 2003: 19).

Onderzoek van de VVSG vertelt ons dat de meerderheid van de OCMW's (62%) het criterium om het bevoegde OCMW aan te wijzen duidelijk vindt. Toch zijn er heel wat opmerkingen bij de

bevoegdheidsregel. Zo is het erg moeilijk om studenten te begeleiden of controleren als ze niet verblijven in de gemeente van het bevoegde OCMW.⁴⁸ Als het gaat om een student uit het secundair onderwijs, beschouwen OCMW's dit als een groot gebrek in de hulpverlening (Debast, 2003: 15).

5. Levenslang leren met een leefloon?

In het vorige hoofdstuk bespraken we de regelgeving met betrekking tot het leefloon in functie van studenten. We zullen onze bevindingen nu toetsen aan de belangrijkste principes die de grondslag vormen van levenslang leren. We zullen met andere woorden kijken of de huidige regelgeving strookt met de basisdoelstellingen en kernboodschappen van levenslang leren.

Ons uitgangspunt is niet dat het leefloon een studiefinancieringsmiddel moet zijn of worden. We gaan in deze eindverhandeling ook niet op zoek naar alternatieve vormen van studiefinanciering. Zolang de huidige vormen van studiefinanciering echter te laag blijken, zijn bepaalde studenten

⁴⁸ Deze opmerking sluit aan bij de opmerking over de terughoudendheid van onderwijsinstellingen en de problemen bij het controleren van het GPMI. Zie paragraaf 4.2.3 Het integratiecontract.

genoodzaakt om een beroep te doen op een leefloon. Hoeveel rechtszekerheid hebben deze studenten?

5.1 Nood aan meer rechtszekerheid

De uitdaging waarmee de overheid geconfronteerd wordt, bestaat erin ontwikkelingskansen voor iedereen te maximaliseren (Van Gramberen, 2003: 34). De leefloonwet garandeert echter erg weinig rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor studenten.

“De strenge voorwaarden die de leefloonwet (billijkheidsredenen aantonen, onderhoudsplicht, tewerkstellingseis in vakantieperiodes...) aan studenten stelt, zijn geënt op de modale student. Voor sociaal zwakkere jongeren zijn het hinderpalen om hun ‘recht op leren’ in deze kennismaatschappij te realiseren. Zij kampen vaak met een wankele schoolloopbaan. Vele “zwakkere” 18-plussers blijven hangen in het secundair onderwijs. Het risico is groot dat leefloonstudenten van het hoger onderwijs hen sociaal verdringen.” (CAW, 2003: online)

5.1.1 Studenten worden expliciet genoemd

Volgens Van Der Straete hebben studenten binnen de leefloonwet enkel de zekerheid dat ze erkend worden als potentiële doelgroep van het recht op maatschappelijke integratie. Er is in de leefloonwet geen apart hoofdstuk gewijd aan de student als rechthebbende. Ook bij de algemene toekenningsvoorwaarden vinden we geen voorwaarden die betrekking hebben op studerende aanvragers (Van Der Straete, 2002: 409-410).

5.1.2 Billijkheidsredenen als (onduidelijk) criterium

Artikel 11 van de leefloonwet geeft aan dat het OCMW op grond van billijkheidsredenen kan aanvaarden dat de aanvrager met het oog op een verhoging van zijn inschakelingskansen in het

beroepsleven een studie met voltijds leerplan aanvat, hervat of voortzet in een door de gemeenschappen erkende, georganiseerde of gesubsidieerde onderwijsinstelling.⁴⁹ Artikel 11 geeft dus het principieel recht van studenten op leefloon weer, maar koppelt daar een aantal modaliteiten aan. Zo kan het volgen van studies een billijkheidsreden uitmaken op voorwaarde dat het om voltijdse studies gaat die tewerkstellingskansen verhogen (Van Der Straete, 2002: 409 – 410).

Volgens Van Der Straete kunnen we artikel 11 niet als een verplichting voor OCMW's zien om het volgen van studies als een billijkheidsreden te aanvaarden. Het artikel zegt enkel dat indien een OCMW studies als billijkheidsreden aanvaardt, er een integratiecontract moet worden afgesloten (Van Der Straete, 2002: 410).

5.1.3 Nog steeds grote beleidsruimte voor OCMW's

Het kunnen aanvaarden van studies als billijkheidsreden, illustreert de hoge mate van beoordelingsruimte die OCMW's hebben. Deze beslissingsvrijheid kan aanleiding geven tot zeer uiteenlopende interpretaties van de wet.

“Vanuit principieel oogpunt wordt vooruitgang geboekt: de wet erkent studenten als doelgroep van het recht op maatschappelijke integratie. In plaats van evenwel klaar en duidelijk te stellen dat studeren een billijkheidsreden is (mits aan bepaalde, door het OCMW te beoordelen voorwaarden inzake o.m. studiebekwaamheid wordt voldaan), heeft de wetgever gekozen voor een aantal halfslachtige en dubbelzinnige geformuleerde bepalingen met weinig garanties op rechtszekerheid. Zeker wat de studentenproblematiek betreft, behouden de OCMW's een te grote beslissingsruimte bij de implementatie van de regelgeving, zodat het risico op willekeur en ongelijke behandeling nauwelijks wordt gereduceerd. Een meer evenwichtige verhouding tussen beoordelingsruimte enerzijds en rechtsgelijkheid anderzijds was hier op zijn plaats geweest.”
(Van Der Straete, 2002: 421-422)

De omzendbrief van 3 augustus 2004 onderstreept dat het aan de OCMW's is om in elk afzonderlijk geval te oordelen of het studies als billijkheidsreden kan aanvaarden. Deze

⁴⁹ Zie paragraaf 4.2.3 Het integratiecontract.

beoordeling hangt van een aantal factoren af: *“Vereist is dat het een studie betreft met voltijds leerplan die afgesloten wordt met het diploma van secundair onderwijs of een eerste universitair diploma of diploma van hoger onderwijs. De studie moet bijdragen tot het verhogen van de mogelijkheden van de betrokken persoon inzake professionele inschakeling. De studiekeuze komt de jongere toe, maar moet met het OCMW besproken worden. De jongere en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn leggen samen een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie vast met betrekking tot diens studies.”* (omzendbrief, 3 augustus 2004)

5.2 Leren om te kunnen participeren in de samenleving

Levenslang leren omvat meer dan leren met een directe economische meerwaarde. Levenslang leren wil naast de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, ook actief burgerschap, persoonlijke ontplooiing en sociale integratie bevorderen.⁵⁰ Levenslang leren is ook meer dan formeel leren. De leefloonwet stelt echter dat studies een billijkheidsreden kunnen uitmaken als het gaat om studies met een voltijds leerplan die de tewerkstellingskansen verhogen.

5.2.1 Studies die de inschakelingskansen verhogen

Wat moeten we verstaan onder studies die de tewerkstellingskansen verhogen? We worden hier opnieuw geconfronteerd met een onduidelijk criterium en een zekere beoordelingsruimte voor de OCMW's.

“Moet het OCMW dus in elk geval beoordelen of het voorgenomen studieproject de facto de integratiekansen in de hand werkt, of moet/mag het Centrum ervan uitgaan dat alle opleidingen ‘vanzelf’ dit resultaat hebben? Toen in de Kamercommissie deze wel heel pertinente vraag aan de minister werd voorgelegd, stelde diens antwoord teleur: ‘de kandidaat-student moet in zekere mate vrij zijn studies kunnen kiezen, maar een concrete invulling van deze keuzemarge kan niet anders gebeuren dan in de context van een integratiecontract, en geraken aanspraakmaker op het leefloon en het OCMW het niet eens, dan moet de arbeidsrechtbank het antwoord geven.” (Simoens, 2003: 168)

⁵⁰ Zie paragraaf 2.2 Definitiebepaling en basisdoelstellingen levenslang leren.

5.2.2 Meer leeractiviteiten erkennen?

We kunnen stellen dat de leefloonwet enkel ondersteuning biedt voor leren dat de professionele inschakelingskansen verhoogt. Bovendien moet het gaan om studies met een voltijds leerplan die moeten plaatsvinden in een door de Gemeenschappen erkende, georganiseerde of gesubsidieerde onderwijsinstelling. De omzendbrief gaat nog een stap verder en stelt dat het moet gaan om een studie met een voltijds leerplan die afgesloten wordt met het diploma van secundair onderwijs of een eerste universitair diploma of diploma van hoger onderwijs.

Levenslang leren is echter meer dan leren met een directe economische meerwaarde. Het heeft bijvoorbeeld ook betrekking op leren om te kunnen participeren in de samenleving. Volgens De Corte verloopt leren niet enkel op school en niet enkel formeel. Het meeste leren gebeurt buiten de school. Toch genieten schoolse en formele leersituaties een hogere status dan niet-schoolse en informele leersituaties (De Corte, 2002: 17). Het erkennen van meerdere leeractiviteiten heeft een belangrijk psychologisch effect. Door andere vormen van leren te waarderen, kan men mensen motiveren om verder te leren (Van Gramberen, 2003: 40).

De leefloonwet is nu gebaseerd op een klassiek onderwijsbeeld waarbij jonge mensen een voltijdse studie volgen die resulteert in een diploma. Hoe moet deze wetgeving bijvoorbeeld omgaan met nieuwe onderwijs- en leermethodes? Moet de leefloonwet zijn omschrijving van wat onder studies wordt verstaan aanpassen? Er is nood aan een betere samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus en tussen OCMW's en gemeenschappen op het terrein van onderwijs, studiefinanciering en studiebegeleiding (De Lathouwer, 1997: 203).

5.2.3 Nadruk op loonbereidheid

Arbeid wordt op een te enge manier benaderd in de leefloonwet. Men beschouwt arbeid pas als arbeid als men ervoor betaald wordt. Op deze manier verengd men werkbereidheid tot loonbereidheid. Waarom kan men arbeid buiten de arbeidsmarkt niet als teken van werkbereidheid beschouwen? We zien de verengde arbeidsbenadering ook terugkomen met

betrekking tot studenten. Studenten krijgen steun die hen moet helpen om uiteindelijk betaald werk op de reguliere arbeidsmarkt te vinden (Pieters, 2002: 348).

“Maatschappelijke integratie, een vaag en niet gedefinieerd concept in de wet, wordt herleid tot inschakeling op de arbeidsmarkt. Zal tewerkstelling echt kunnen instaan voor integratie, wanneer andere domeinen bron van uitsluiting zijn (slechte gezondheid, onzekere gezinssituatie,...)? Tewerkstelling kan nooit een doel op zich worden, noch het enige doel of systeem van oprechte armoedebestrijding.” (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2001: 10)

5.3 Levenslang eindigt niet op 25 jaar

5.3.1 Moet een student minder dan 25 jaar oud zijn?

Artikel 11§2 stelt dat een OCMW het volgen van studies kan aanvaarden als billijkheidsreden. Het is niet onbelangrijk om op te merken dat dit artikel is opgenomen onder het hoofdstuk ‘Maatschappelijke integratie voor personen jonger dan 25 jaar’. Hieruit zouden we namelijk kunnen afleiden dat studenten die ouder zijn dan 25 door de wet niet als potentiële gerechtigde op een leefloon worden beschouwd. Dit zou een achteruitgang betekenen in vergelijking met de rechtspraktijk onder de bestaansminimumwet. Daarin werd leeftijd niet als een beslissend criterium beschouwd, maar steeds in rekening gebracht met andere factoren zoals studiebekwaamheid. Volgens Van der Straete kan het niet de bedoeling van de wetgeving zijn om studenten een leefloon te weigeren enkel en alleen omdat ze de leeftijd van 25 jaar hebben bereikt. Zo’n beslissing zou de integratiekansen van deze personen verkleinen (Van Der Straete, 2002: 410).

Toch lijkt ook de omzendbrief van 3 augustus 2004 aan te sturen op een begrenzing van de mogelijkheid tot studeren op 25 jaar. Onder de titel ‘Wie heeft de hoedanigheid van student?’ lezen we namelijk dat deze persoon meerderjarig en minder dan 25 jaar oud moet zijn: *“Om aanspraak te kunnen maken op het recht op maatschappelijke integratie moet men*

meerderjarig⁵¹ zijn. Op te merken valt dat dit artikel deel uitmaakt van een hoofdstuk dat handelt over het recht op maatschappelijke integratie voor personen jonger dan 25 jaar. De student moet minder dan 25 jaar oud zijn op het ogenblik waarop hij aanspraak wil maken op het recht op maatschappelijke integratie.

Wanneer de student aan wie het leefloon wordt toegekend tijdens zijn lopende studie 25 jaar wordt, blijft de specifieke regeling voor studenten verder van kracht tot het voleindigen van deze studie.” (omzendbrief, 3 augustus 2004)

Deze bepaling staat echter haaks op de kernboodschap die stelt dat iedereen de kans moet krijgen om te leren.⁵² Volgens het memorandum moet iedereen permanent mogelijkheden krijgen om vaardigheden die nodig zijn voor duurzame participatie in de kennismaatschappij te verwerven en op te frissen. Ook mensen die al vaak in hun opzet zijn mislukt of de hun geboden kansen links laten liggen, moeten deze mogelijkheid krijgen.

In de rechtspraak lezen we echter dat een student van meer dan 25 jaar ook recht kan hebben op een leefloon. De volgende uitspraak illustreert dit: *“Uit het gegeven dat artikel 11, §2 van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie, dat voor het OCMW de mogelijkheid voorziet om op grond van billijkheidsredenen leefloon toe te kennen aan een student, opgenomen werd onder het hoofdstuk ‘Maatschappelijke integratie voor personen jonger dan 25 jaar’, kan niet worden afgeleid dat een student van meer dan 25 jaar per definitie van het recht op leefloon uitgesloten is. Het OCMW zal in dat geval moeten nagaan of het volgen van studies een billijkheidsreden in de zin van artikel 3 van de wet uitmaakt die de aanvrager van leefloon van zijn plicht tot werkbereidheid ontslaat.”*⁵³ De toekomst zal uitwijzen of de arbeidsrechtbanken – en hoven deze houding blijven aannemen.

⁵¹ Of hiermee gelijkgesteld zijn volgens artikel 7 van de Leefloonwet.

⁵² Zie paragraaf 2.3.1 Nieuwe basisvaardigheden voor iedereen.

⁵³ Arbrb. Hasselt (1^{ste} k.) nr. 2023686, 25 april 2003, *Soc. Kron.*, 2004, afl. 5, 283.

5.3.2 Verhoogde staatstussenkomst voor studenten

De houding van OCMW's tegenover studenten die ouder zijn dan 25 zou wel eens beïnvloed kunnen worden door de duur van het recht op verhoogde staatstussenkomst in het leefloon. Zolang het integratiecontract loopt is er een verhoogde staatstussenkomst in het leefloon voor studenten. Bij studenten wordt de duur van het contract bepaald door de duur van de studies. Als een contract is afgesloten voordat de aanvrager de leeftijd van 25 jaar bereikt, maar de studies lopen tot na deze leeftijd, zal dit aanleiding geven tot staatstussenkomst. Voor personen van 25 jaar of ouder ligt de situatie anders. We vinden geen bepaling voor hen die zegt dat OCMW's hun studies kunnen aanvaarden als billijkheidsreden. Deze personen vallen buiten het toepassingsgebied van artikel 11, §2. Als een OCMW besluit om deze studenten een integratiecontract en leefloon toe te kennen, heeft dit OCMW geen recht op een verhoogde staatstoelage (Van Der Straete, 2002: 410-411).

6. Het OCMW van Antwerpen

Als we ervan uit gaan dat beleid pas zijn definitieve vorm krijgt in de uitvoeringsorganisatie, moeten we kijken hoe de OCMW's de bepalingen uit de leefloonwet toepassen op studenten. In het kader van deze eindverhandeling beperken we ons tot het OCMW van Antwerpen. We zullen niet alleen kijken naar de manier waarop dit OCMW omgaat met de beoordelingsruimte die de leefloonwet laat, maar we proberen ook op zoek te gaan naar de visie die leeft bij het OCMW van Antwerpen tegenover studenten en het leefloon.

6.1 Invulling van de beleidsruimte

Op 18 maart 2004 vond er een overleg plaats tussen het OCMW van Antwerpen en een aantal medewerkers van de sociale diensten van hogescholen en universiteit in Antwerpen.⁵⁴ De bedoeling van dit overleg was om duidelijkheid te krijgen over de praktische toepassing van de leefloonwet. De medewerkers van de sociale diensten van hogescholen en universiteiten ervaren immers een aantal knelpunten.

Op basis van dit overleg krijgen we een idee van de manier waarop het OCMW van Antwerpen omgaat met studenten die een beroep (willen) doen op het leefloon. De beoordelingsruimte die OCMW's hebben, krijgt zo een gezicht. We kunnen immers de beleidlijnen die het OCMW uitzet naast de ervaringen van de medewerkers van de sociale diensten leggen. Toch moeten we hierbij een aantal kanttekeningen plaatsen. In de eerste plaats krijgen we slechts een idee van de manier waarop het OCMW van Antwerpen omgaat met beslissingsruimte. Deze beoordelingsruimte kan door andere OCMW's helemaal anders ingevuld worden. Bovendien is het mogelijk dat individuele maatschappelijk assistenten afwijken van het beleid dat het OCMW van Antwerpen voert met betrekking tot studenten met een leefloon.

We geven telkens eerst de vragen, opmerkingen en bedenkingen van de medewerkers van de sociale diensten van de hogescholen en universiteit weer en laten daarna de medewerkers en het diensthoofd van het departement Maatschappelijke Integratie van het OCMW van Antwerpen aan het woord.

6.1.1 Bestaansmiddelen

De financiële tussenkomsten van SOVO zorgen volgens de medewerkers van de sociale diensten van hogescholen en universiteit voor problemen. Deze financiële tussenkomst is bedoeld om

⁵⁴ Lijst van de aanwezigen: Griet Briels (student), Jan Kuypers (Plantijn), Reinhilde Van Moer en Annick Flour (UA-Stadscampus), An Van Hout (UA-Campus Middelheim), Ingrid Boey (Hogere Zeevaartschool), Nicky Biddeloo en Karen Vanderhaeghen (Hogeschool Antwerpen), Eva Pauwels, Joke De Meyer en Egon Huygen (Karel de Grotehogeschool), Anne Baré (juridische dienst departement Maatschappelijke Integratie OCMW Antwerpen), Karin Lenaerts (Diensthoofd departement Maatschappelijke Integratie OCMW Antwerpen), Erwin Van De Mosselaer (Bestuurscoördinator Maatschappelijke Integratie OCMW Antwerpen) en, voor een deel van de vergadering, Liliane Bachot (Diensthoofd Maatschappelijke Integratie OCMW Antwerpen).

tegemoet te komen in de studiekosten. Het bedrag wordt in schijven uitbetaald, hoewel het in principe als éénmalige tussenkomst wordt bedoeld. Op deze manier kan men deze tussenkomst echter niet beschouwen als een vrijgestelde gift.⁵⁵

De medewerkers van het OCMW van Antwerpen drukken erop dat een student al zijn inkomsten moet opgeven. Bij onduidelijkheid zullen maatschappelijk assistenten rekeninguittreksels opvragen. Het OCMW doet een aantal voorstellen die problemen over de financiële tussenkomst van SOVO kunnen vermijden:

- Vermeld in de overeenkomst die de Sociale Voorzieningen hierover opmaken met hun studenten dat het gaat om een éénmalige tussenkomst, die echter in schijven wordt uitbetaald.
- Laat de leefloonstudenten bewijzen van betalingen van studiegebonden uitgaven bijhouden zodat de maatschappelijk assistent steeds kan nakijken of het door SOVO uitgekeerde bedrag overeenkomt met het werkelijk uitgegeven bedrag.
- Als een student een leefloon aanvraagt kan SOVO een verklaring meegeven waarin staat uitgelegd waarom zij de student financieel ondersteunen.

Op deze manier kan men de financiële tussenkomst van SOVO als een eenmalige gift bekijken die dus ook vrijgesteld kan worden. Het OCMW hoopt de communicatie met SOVO zo ook tot een minimum te beperken en de werklust van de maatschappelijk assistenten niet te verhogen.

Ook het bedrag van de studietoelage wordt door het OCMW opgevraagd. Aangezien er nog geen beslissing is over het vrijgestelde bedrag, wordt de studietoelage nog niet meegerekend.⁵⁶ Toch is het belangrijk dat het OCMW op de hoogte is van het bedrag van de studietoelage, aangezien de Raad voor Maatschappelijk Welzijn kan beslissen om aanvullende gelden te geven.

⁵⁵ Giften worden slechts in een aantal gevallen vrijgesteld. Deze voorwaarden komen aan bod in paragraaf 4.1.2 Bestaansmiddelen.

⁵⁶ De studietoelage is vrijgesteld voor het bedrag dat de specifieke studiekosten dekt. Dit vrijgestelde bedrag moet nog vastgesteld worden door de Koning. Zie paragraaf 4.1.2 Bestaansmiddelen.

6.1.2 Studies die de tewerkstellingskansen verhogen

De medewerkers van de sociale dienst van hogescholen en universiteit vragen zich af welke criteria het OCMW hanteert bij het bepalen van een studierichting die de inschakelingskansen op de arbeidsmarkt moet verhogen.

De Raad voor Maatschappelijk Welzijn sluit in principe geen eerste opleidingen uit. Ook kunstrichtingen worden bijvoorbeeld toegelaten. Als een student echter al een diploma hoger onderwijs heeft dat weinig tewerkstellingskansen biedt, wordt er bij de nieuwe studierichting wel gekeken naar de tewerkstellingskansen. Men kijkt ook steeds of het mogelijk is voor de student om de opleiding in avondonderwijs te volgen.

6.1.3 Recht laten gelden op onderhoudsgeld

De medewerkers van de sociale diensten van de hogescholen en de universiteit vragen zich af of er duidelijke richtlijnen bestaan over het invoeren van de onderhoudsplicht en in de plaats treding bij het opvorderen van onderhoudsgeld. Soms worden studenten immers dadelijk na de intake naar de vrederechter gestuurd en soms gebeurt dit niet of pas veel later.

Normaal is het de Raad voor Maatschappelijk Welzijn die beslist, op basis van het advies van de maatschappelijk assistent, of er wordt overgegaan tot terugvordering of niet. De maatschappelijk assistent gaat op basis van een sociaal onderzoek na of terugvordering kan of niet. Billijkheidsredenen in dit verband zijn bijvoorbeeld dreigementen van een ouder die de aanvrager vroeger mishandelde.

De Raad voor Maatschappelijk Welzijn hanteert geen vaste definitie van het begrip 'relatiebreuk'. Men tracht wel steeds om deze relatie te herstellen door middel van een verzoeningsprocedure. Men wil de relatie tussen student en ouders niet bemoeilijken en bij onoverbrugbare problemen wordt de onderhoudsplicht niet ingeroepen.

Indien de hulpvrager zelf niet de nodige gegevens kan meedelen én de ouders geen inzage willen geven in hun financiële middelen, kan het OCMW die info bij de belastingen opvragen. Op basis

hiervan doet de maatschappelijk assistent een voorstel tot terugvordering bij de ouders. Men houdt hierbij rekening met een aantal plafonds. Indien nodig kan het OCMW ook, in de plaats van de jongere, onderhoudsgeld bij de ouders vorderen via de rechtbank. Onderhoudsplichtigen hebben inzage in het dossier en de student wordt op de hoogte gehouden van de stand van zaken.

6.1.4 Het integratiecontract

De medewerkers van de sociale diensten van de hogescholen en universiteit vragen zich af of er typecontracten worden gebruikt. In hoeverre is de inhoud van een integratiecontract onderhandelbaar? Ligt het aantal uren dat een student moet bijwerken bijvoorbeeld vast?

Het OCMW van Antwerpen gebruikt een typecontract waarvan de inhoud wordt geïndividualiseerd. De ‘afspraken’ liggen dus niet op voorhand vast. Toch verlangt het OCMW bijvoorbeeld wel dat de student een maand werkt in juli, augustus of september. Tijdens deze maand vakantiewerk wordt er geen leefloon uitbetaald. Hiervan wordt niet afgeweken door de Raad voor Maatschappelijk Welzijn, zelfs indien de student een tweede zit heeft. De Raad moedigt studenten ook aan om tijdens het academiejaar te werken en legt het soms zelfs op. Er wordt wel op individuele basis gekeken of een student vrijgesteld is van werken onder het jaar als hij in de zomervakantie heeft gewerkt.

De medewerkers van de sociale diensten van hogescholen en universiteit stellen vast dat het leefloon voor periodes wordt toegekend, bijvoorbeeld tot na de partiële examens. Dit zorgt echter voor onzekerheid en onrust bij de studenten. Het zou studentvriendelijker zijn om pas een globale evaluatie te maken na het academiejaar. Men is niet tegen periodieke controles, maar wil niet dat de voortzetting van het leefloon hiervan afhankelijk wordt gemaakt.

De Raad voor Maatschappelijk Welzijn kiest ervoor om bij de toekenning van een leefloon aan studenten met momentopnames te werken. Zo wordt het leefloon bijvoorbeeld toegekend tot na de partiële examens of tot na de eerste zittijd. Op die manier wil men het engagement van de student testen; stelt hij haalbare doelen, neemt hij zijn studie ernstig? Er speelt echter ook een technisch probleem; het informaticaprogramma vraagt om de zes maanden om een bevestiging van de toekenning van het leefloon.

Het maakt niet uit of een student slaagt in eerste zittijd, tenzij er andere afspraken zijn opgenomen in het integratiecontract. Als een student zijn jaar moet overdoen, betekent dit niet dat de toekenning van het leefloon wordt stopgezet. Deze dossiers worden individueel bekeken. Er wordt niet alleen rekening gehouden met de behaalde schoolresultaten, maar ook met de sociale situatie van de student.

6.1.5 Het bevoegde OCMW

De medewerkers van de sociale diensten van hogescholen en universiteit vragen zich af in hoeverre er kan worden afgeweken van de bevoegdheidsregel met betrekking tot studenten. Sommige studenten hebben het namelijk emotioneel lastig als ze naar het OCMW moeten dat dicht bij de woonplaats van hun ouder(s) ligt.

De medewerkers van het OCMW van Antwerpen wijzen erop dat de aanvraag voor het leefloon moet gebeuren bij het wijkcentrum van het OCMW van het domicilieadres, ook al verblijft de aanvrager in een andere gemeente die onder de bevoegdheid van het OCMW van Antwerpen valt. De Raad voor Maatschappelijk welzijn zal slechts in extreme situaties van deze bevoegdheidsregel afwijken.

6.1.6 Leeftijd

Het OCMW van Antwerpen weigert geen studenten enkel op basis van leeftijd. Iemand die ouder is dan 25 en studies wil aanvatten, kan dus in aanmerking komen voor een leefloon. De beoordeling van de gekozen studierichting zal hier echter zwaarder wegen dan bij studenten die jonger zijn dan 25. Essentieel is de vraag of de oudere student door het volgen van studies zijn situatie op de arbeidsmarkt daadwerkelijk kan verbeteren.

6.2 Visie op studeren met een leefloon

Op basis van een interview met de voorzitter van het OCMW van Antwerpen, Monica De Coninck, willen we ons een idee vormen over de visie die er leeft over studeren met een leefloon. Wat vindt de voorzitter van de bepalingen uit de leefloonwet met betrekking tot studenten? Hoe

gaat men om met het spanningsveld tussen familiale en maatschappelijke solidariteit? Wanneer sanctioneert men studenten? Hoeveel studenten krijgen een leefloon van het OCMW van Antwerpen?

6.2.1 Handelen als strenge ouder

Het OCMW van Antwerpen treedt tegenover studenten op als een strenge vader of moeder. De Coninck wijst erop dat opvoeden gelijk staat aan het trekken van grenzen. In een integratiecontract staan dan ook duidelijke afspraken, want daar heb je meer aan. De Coninck vindt het onterecht dat organisaties als het CAW stellen dat de nadruk teveel op controle en sanctionering ligt.

Een duidelijk voorbeeld van de houding als strenge ouder is de bepaling dat de student een maand geen leefloon krijgt in de vakantieperiode omdat men verwacht dat hij een maand werkt. Als de student zelf geen werk kan vinden, krijgt hij de kans om een maand bij het OCMW te werken. Als een student echter geen vakantiewerk zoekt of niet komt opdagen om bij het OCMW te werken, wordt de student gesanctioneerd.⁵⁷ Ook studenten die niet deelnemen aan de examens, maar op vakantie gaan, worden gesanctioneerd.

6.2.2 Studiekeuze

Het OCMW wil in de toekomst meer advies inwinnen bij de studiekeuze. Net als vroeger zal het OCMW studenten steunen die secundair onderwijs volgen. Bij een student die een eerste diploma hoger onderwijs wil halen, kijkt men momenteel naar de mogelijkheden en punten van deze student. Men overweegt om een screeningsinstrument te gebruiken om bijkomend advies in te winnen. De Coninck stelt immers vast dat studenten bijvoorbeeld psychologie gaan studeren omdat ze kampen met psychologische problemen. Als deze studenten niet slagen, heeft dit een negatieve invloed op hun zelfvertrouwen.

⁵⁷ Bij een eerste overtreding van de afspraken gaat het om een schorsing van het leefloon voor een maand. Bij herhaling kan men het leefloon voor drie maanden schorsen en daarna eventueel afschaffen.

Bij studenten die een tweede studie hoger onderwijs willen volgen, kijkt men streng naar de inschakelingskansen op de arbeidsmarkt. Deze studenten moeten hun studiekeuze goed kunnen verdedigen. Medische redenen bijvoorbeeld kunnen aanleiding geven tot steun voor een tweede studie. Zo geeft het OCMW van Antwerpen momenteel een leefloon aan een student die een studie als kapper tot een goed einde bracht, maar allergisch blijkt aan bepaalde kappersproducten.

Er wordt gekeken in hoeverre studenten de studie in avondonderwijs kunnen volgen. Volgens De Coninck wordt het avondonderwijs te weinig gepromoot en valt het op dat studenten weinig gemotiveerd zijn om een studie in avondonderwijs te volgen. Vroeger was het meer evident dat men naar de avondschool ging. De Coninck denk daarbij bijvoorbeeld aan arbeiderskinderen die op jonge leeftijd door hun ouders van school werden gehaald en zelf gingen studeren aan de avondschool.

6.2.3 Leefloon als studiefinancieringsmiddel

De Coninck vindt dat er nood is aan een ander systeem van studiefinanciering. Ze vindt het niet de taak van een OCMW om in te staan voor de financiering van studies. Het OCMW heeft ook niet genoeg middelen om mensen zomaar eender welke studie te laten volgen. Het is daarom belangrijk om te kijken naar de slaagkansen van studenten en de betaalbaarheid van de studiekeuze. De bepaling dat studies de inschakelingskansen in het beroepsleven moeten verhogen, vindt de voorzitter van het OCMW dan ook terecht. De Coninck wijst studenten erop dat een OCMW werkt met belastingsgeld en dat het makkelijk is om iedereen geld te geven. Het is echter belangrijk dat er een draagvlak is voor het werk van een OCMW.

Over het spanningsveld tussen maatschappelijke en familiale solidariteit stelt De Coninck dat de familiale solidariteit steeds voorrang moet krijgen. In tegenstelling tot vroeger, zal het OCMW altijd de ouders horen. Het is belangrijk om de twee kanten van een verhaal te horen en een probleem juist te benoemen. Billijkheidsredenen die maken dat een OCMW kan afwijken van de terugvordering van onderhoudsgeld, vragen om maatwerk. Als ouders niet akkoord gaan met het bedrag dat het OCMW wil terugvorderen, zal men steeds aan de ouders vragen wat zij 'billijk' vinden. Zo hoopt men tot een rationele oplossing te komen.

6.2.4 De leefloonstudent in Antwerpen

Momenteel krijgen 333 studenten een leefloon van het OCMW van Antwerpen om voltijdse studies te kunnen volgen. Het OCMW van Antwerpen kon dit cijfer meedelen door aan elk sociaal centrum te vragen hoeveel studenten ze een leefloon geven. Er zijn geen verdere exacte gegevens beschikbaar over deze studenten. Men weet wel dat ongeveer de helft van deze groep migranten zijn. Volgens De Coninck komen ook veel jongeren na een echtscheiding tussen hun ouders of kinderen van alleenstaande moeders terecht bij het OCMW. Een opvallend gegeven zijn jongeren uit de zwart-Afrikaanse gemeenschap die op 18 jaar uit huis worden gezet en dan een beroep moeten doen op het OCMW om te kunnen studeren.

De Coninck wil echter graag meer weten over deze studenten. Op basis van meer kennis kan men immers inspelen op actuele noden. Zo stelde men vast dat sommige migrantenmeisjes huwden om te mogen studeren. Het OCMW van Antwerpen richtte daarom het studentenhuis Sofia op. Er mogen enkel meisjes verblijven in dit huis en er gelden strenge regels. Op deze manier stelt men de ouders gerust. Momenteel verblijven er zeven meisjes tussen de 18 en 25 jaar in het huis. Ze zijn afkomstig uit Marokko, Rwanda en Nigeria en volgen secundair of hoger onderwijs.

Besluit

De leefloonwet is uitgebreider en duidelijker dan de bestaansminimumwet, maar zorgt ook voor nieuwe vragen. Een verduidelijking in de leefloonwet is de erkenning van studenten als een mogelijke doelgroep voor een leefloon. In de oorspronkelijke bestaansminimumwet werden studenten niet genoemd, maar ook niet expliciet uitgesloten. Toch zorgt deze erkenning voor weinig rechtszekerheid.

Zo stelt de leefloonwet dat het volgen van studies als billijkheidsreden *kan* aanvaard worden als deze studies de inschakelingskansen in het beroepsleven verhogen. Op deze manier geeft de wetgever een antwoord op de vraag of studies al dan niet als billijkheidsreden met betrekking tot de tewerkstellingsbereidheid kunnen aanvaard worden. Deze werkbereidheidsvoorwaarde zorgde voor discussies ten tijde van het bestaansminimum. Studenten die studies met een voltijds leerplan volgen, staan immers niet ter beschikking van de arbeidsmarkt. Wat moeten we echter verstaan onder billijkheidsredenen en welke studies verhogen de inschakelingskansen in het beroepsleven? De bepaling dat studies de tewerkstellingskansen moeten verhogen is overigens een verstrenging tegenover de bestaansminimumwet. In de bestaansminimumwet was zo'n soort bepaling niet te vinden, al hanteerden sommige arbeidsrechtbanken- en hoven deze norm wel.

Andere bepalingen die zorgen voor meer duidelijkheid zijn onder andere de bevoegdheidsregeling, het ontvangsbewijs en de bepalingen over terugvordering. De bevoegdheidsregel stelt dat een student zijn aanvraag moet richten tot het OCMW van de gemeente waar hij, op het ogenblik van de aanvraag, zijn inschrijving als hoofdverblijfplaats heeft in het bevolkings- of vreemdelingenregister. Dank zij deze regel verdwijnen de discussies over welk OCMW bevoegd is als een student op kot zit. De aanvrager van een leefloon krijgt ook een ontvangsbewijs van het OCMW en is zo zeker dat zijn aanvraag zal bekeken worden. Verder werd er een 'schaal van tussenkomsten' vastgelegd. Het is dus niet langer zo dat elk OCMW kan beslissen hoeveel kosten het wil verhalen op de onderhoudsplichtigen.

De beoordelingsruimte die een OCMW heeft is dus op een heel aantal terreinen ingeperkt, maar breidt op bepaalde punten ook uit. Zo worden de strafbaarstellingen uitgebreid en kan men niet alleen een sanctie krijgen bij verzuim van aangifte van bestaansmiddelen, maar ook bij onjuiste of onvolledige verklaringen. Belangrijk in dit verband is dat beoordelingsruimte niet gelijk staat aan discretionaire beslissingsbevoegdheid. Het is niet zo dat een OCMW de vrijheid heeft om een beslissing al dan niet te nemen (Put 2002: 373-374).

De arbeidsrechtbanken- en hoven namen in het verleden meestal een milde houding aan tegenover studenten. De uitersten waren arbeidsrechtbanken en -hoven die studeren als een vorm van werken zagen of die vonden dat studenten vrijwillig onbeschikbaar waren voor de arbeidsrechtbank. Tussen deze uitersten ontwikkelde zich rechtspraak die studeren onder bepaalde voorwaarden als billijkheidsreden beschouwde (Simoens, 2003: 167). De rechtspraak die de leefloonwet tot nu toe voortbracht, lijkt tot nu toe in dezelfde lijn te liggen. Het valt af te wachten hoe rechters in de toekomst zullen omgaan met nieuwe bepalingen zoals het feit dat studies de inschakelingskansen in het beroepsleven moeten verhogen.

We keken niet enkel naar de wetgeving en de rechtspraak, maar gingen ook op zoek naar de manier waarop het OCMW van Antwerpen omgaat met de beoordelingsruimte. Het is opvallend dat het OCMW van Antwerpen een mildere visie hanteert dan de visie die we terugvinden in de omzendbrief. Zo hanteert het OCMW geen leeftijdsgrens, al stelt het zich wel strenger op tegenover oudere studenten met betrekking tot de keuze van studies. Het OCMW van

Antwerpen legt zelf echter ook extra regels vast. Zo verwacht men van studenten dat ze een maand werken in de vakantieperiode. Het lijkt ons erg interessant om te onderzoeken hoe andere OCMW's en individuele maatschappelijk assistenten omgaan met de beoordelingsruimte binnen de leefloonwet.

De memorie van toelichting stelde dat de leefloonwet een antwoord zou bieden op een aantal maatschappelijke veranderingen, maar is dat ook zo? Als we de leefloonwet toetsen aan de bepalingen van het levenslang leren, zien we toch een aantal uitdagingen. De leefloonwet is nu gebaseerd op een klassiek onderwijsbeeld waarbij jonge mensen een voltijdse studie volgen die resulteert in een diploma dat de tewerkstellingskansen op de arbeidsmarkt verhoogt. Waarom ligt het accent enkel op werkbereidheid (loonbereidheid)? Moet men niet meer leeractiviteiten erkennen? Zorgen al deze maatregelen ook effectief voor de activering van mensen?

De vaststelling dat studenten een leefloon (moeten) gebruiken om hun studies te kunnen financieren roept enkele vragen op. Is het de taak van de OCMW's om studies te financieren? Onder welke voorwaarden moet zo'n beleid worden gevoerd? Er is nood aan een betere samenwerking tussen OCMW's en gemeenschappen op het terrein van onderwijs, studiefinanciering en studiebegeleiding (De Lathouwer, 1997: 203). Bij de vraag of het de taak is van de OCMW's om studies te financieren, vinden we een spanningsveld. De financiële verantwoordelijkheid van de gemeenschappen staat hier tegenover de verantwoordelijkheid van gemeenten en OCMW's. De Conink, voorzitter van het OCMW van Antwerpen, vindt niet dat OCMW's moeten instaan voor studiefinanciering door middel van een leefloon. Er spelen echter nog twee andere spanningsvelden met betrekking tot studenten en het leefloon. In hoeverre moeten studenten kunnen rekenen op familiale of maatschappelijke solidariteit? Heel de problematiek van de onderhoudsplicht van ouders tegenover hun studerende kinderen moeten we in het licht van dit spanningsveld bekijken. Als laatste vinden we nog een spanningsveld tussen inkomenswaarborg en integratiedoelstellingen (De Lathouwer, 1997, 12-13).

Welke studenten maken gebruik van een leefloon? Er zijn erg weinig gegevens beschikbaar over deze mensen. Het lijkt ons erg interessant om een profiel op te stellen van deze studenten. In het verleden ging men reeds op zoek naar socio-demografische kenmerken van de 'doorsnee'

student. Hebben de studenten die een leefloon krijgen hetzelfde profiel? Volgens het CAW zijn de voorwaarden in de leefloonwet te streng voor sociaal wakkere jongeren (CAW, 2003: online). Bereikt men dank zij het leefloon ook jongeren uit lagere sociale categorieën? Om gelijke onderwijskansen te garanderen, moet men immers niet enkel financiële drempels wegwerken, maar ook sociaal-culturele drempels.

Bibliografie

Schriftelijke bronnen

BERGHMAN, J., CANTILLON, B. en MARX, I. (1993), 'The future of social security in Europe', 369-395 in BERGHMAN, J. en CANTILLON, B. (eds.), *The European Face of Social Security*, Aldershot: Avebury, 423p.

CANTILLON, B., VAN MECHELEN, N., MARX, I. en VAN DEN BOSCH, K. (2004), *De evolutie van de bodembescherming in 15 Europese landen van 1992 tot 2001*, Berichten/UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, 29p.

CANTILLON, B. (2003), 'Nieuwe sociale kwesties en de toekomst van de zorgzame en solidaire samenleving, Een voorzichtige optimistische conclusie', 209 – 232 in CANTILLON, B., e.a., *De nieuwe sociale kwestie*, Antwerpen: Garant, 232p.

CANTILLON, B., MARX, I. en DE MAESSCHALCK, V. (2003), *De bodem van de welvaartsstaat van 1970 tot nu, en daarna*, Berichten/UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, 35p.

CANTILLON, B. (2001), *De sociale minima in de actieve welvaartsstaat, Over de eerste en tweede orde doelstellingen in de sociale zekerheid*, Berichten/UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, 15p.

CANTILLON, B. (red.) (1999), *De welvaartsstaat in de kering*, Kapellen: Uitgeverij Pelckmans, 317p.

DEBAST, N. (2003), *Een jaar recht op maatschappelijke integratie: tijd voor evaluatie*, Brussel: VVSG, 19p.

DEBAST, N. (2003), Studenten en het recht op leefloon: geen rozen zonder doornen, in: *LOKAAL*, zj, zn, 17-19.

DE CORTE, G. en YDE, P. (2002), Levenslang en levensbreed leren: niet lang en niet breed, in: *De gids op maatschappelijk gebied*, 93, 4, 15-22.

DEHAES, V., PAUWELS, K., LAMBRECHTS, E. en WYNS, M. (2000), *De bijstandspopulatie in Vlaanderen: feiten en reflecties: gegevens aan de hand van de OCMW-registratiegegevens anno 1998*, Brussel: Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudie, 65p.

DELANOTE, L. (2001), 'Niet bereikt...niet bemind? Werk en armoedebeleid door de bril van de werkers op het veld', 32-47 in DIERKX, D. (ed.), *Armoedebestrijding in Vlaanderen, Recente evolutie inzake de werkgelegenheid*, Brussel: Koning Boudewijnstichting, 48p.

DE LATHOUWER, L., FRANSSSEN, G., ANDRIES, M. en TAN, B. (1997), *Jongeren in de bijstand: een onderzoek naar de groeiende categorie jonge bestaansminimumtrekkers*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid, 217p.

DE LATHOUWER, L. (2003), 'Verafhankelijkheid en de actieve welvaartstaat', 175 – 207 in CANTILLON, B. e.a., *De nieuwe sociale kwesties*, Antwerpen: Garant, 232p.

FRANS, M. en VAN OEYTSSEL, J. (2001), 'Werkgelegenheid', 16-31 in VRANKEN, F. en FRANS, M. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Eindverslag van het eerste vooruitgangcongres inzake de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in Vlaanderen*, Brussel: Koning Boudewijnstichting, 64p.

GIJSELINCKX, G. en MARX, I. (1997), 'Een nieuwe klasse-divisie in de welvaartstaat?' in *Tijdschrift voor sociologie*, 18, 1-2: 37-52.

HIVA (2003), *Levenslang en levensbreed leren in Vlaanderen, Gegevens, ontwikkelingen en beleidsmaatregelen*, Leuven: HIVA, 422p.

LAMMERTIJN, F. (1979), 'Hoe welzijnsgericht is de welzijnszorg? Een sociologische duiding', 9 – 30 in LAMMERTIJN, F. (ed.), *Meer kansen voor kansarmen, Een sociologisch onderzoek naar de welzijnszorg in Vlaanderen*, Zele: D.A.P. Reinaert Uitgaven, 255p.

LANKHUIJZEN, E. en THIJSSSEN, J. (2000), 'Veranderingen in het denken over loopbaanontwikkeling: Van organisatiegebonden mobiliteit naar personele flexibiliteit', 273-286 in STOKKING, K., ERKENS, G., VERSLOOT, B. en VAN WESSUM, L. (eds.), *Van onderwijs naar leren, Tussen aanbieden van kennis en het faciliteren van leerprocessen*, Appeldoorn: Garant, 332p.

PIETERS, D. (2002), Werkbereidheid of loonbereidheid?, in: *Tijdschrift voor sociaal recht*, 89, 3, 338-353.

PUT, J., SEYNAEVE, T., SIMOENS, D. en VAN DER STRAETE, I. (2001), *OCMW's en studenten: eindrapport van een onderzoek in opdracht van de minister van Maatschappelijke Integratie*, Leuven: Faculteit Rechtsgeleerdheid, 187p.

PUT, J. (2002), Van aanvraag tot beroep in de Wet Maatschappelijke Integratie: een versterking van de positie van de gerechtigden?, in: *Tijdschrift voor sociaal recht*, 89, 3, 355-383.

SEYNAEVE, T., HERMANS, K., DECLERCQ, A. en LAMMERTYN, F. (2003), *Aan de rand van de actieve welvaartstaat, Een socio-biografisch onderzoek naar jongeren en OCMW-hulpverlening*, Gent: Academia Press, 322p.

SIMOENS, D. (2002), Wanneer is leven lonend?, in: *Tijdschrift voor sociaal recht*, 89, 3, 385-402.

SIMOENS, D. (2003), Wet op maatschappelijke integratie: andere samenleving, andere rechtspraak?, in *Tijdschrift voor sociaal recht*, 90, 2, 127 – 194.

SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU (2001), *Over werken in de postindustriële samenleving*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 424p.

STOKKING, K. e.a. (2000), *Van onderwijs naar leren, Tussen het aanbieden van kennis en het faciliteren van leren*, Apeldoorn: Garant, 332p.

THYS, R., DE RAEDEMAECKER, W. en VRANKEN, J. (2004), *Bruggen over woelig water: Is het mogelijk om uit de generatie-armoede te geraken?* Leuven: Acco, 216p.

VAN GRAMBEREN, N. (2003), Leren voor iedereen: overheid als behartiger en verdeler van kansen, in: *De gids op maatschappelijk gebied*, 94, 8, 33-42.

VAN DER STRAETE, I. (2002), De Wet Maatschappelijke Integratie: een (bedroevend) laag rechtszekerheidsgehalte voor studenten, in: *Tijdschrift voor sociaal recht*, 89, 3, 403-422.

VRANKEN, J., GELDOF, D. en VAN MENXEL, G. (1999), *Armoede en sociale uitsluiting: Jaarboek 1999*, Leuven/ Amersfoort: Acco, 146p.

VRANKEN, J. (2001), *Armoedebestrijding in Vlaanderen, Zit er schot in het armoedebeleid?*, Brussel: Koning Boudewijnstichting, 40p.

WET van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, *Belgisch Staatsblad*, 18 september 1974, 11363 – 11369.

WILLOCX, C. (1999), *Citeren en refereren: schriftelijke, mondelinge, audiovisuele en elektronische bronnen*, Leuven/ Appeldoorn: Garant, 105p.

Websites

BUTAYE, M., DEVILLE, E. en TERMOTE, H. (2004), *Het recht op maatschappelijke dienstverlening : evaluatie op basis van overleg*, <http://www.luttepauvrete.be/publications/artikelocmwvisies.pdf>.

CENTRUM VOOR ALGEMEEN WELZIJSWERK (2003), *Memorandum aan de nieuwe federale regering: signalen uit het autonoom algemeen welzijnswerk*, <http://www.caw.be/content/caw/nieuws/Memorandum.htm>.

CENTRUM VOOR SOCIALE PEDAGOGIEK (s.d), *Actieplan “een leven lang leren in goede banen” van de Vlaamse regering*, <http://ppw.kuleuven.be/levenslangleren/actieplan.htm>.

CENTRUM VOOR SOCIALE PEDAGOGIEK (s.d.), *Levenslang en levensbreed leren in Vlaanderen en Europa*, <http://www.psy.kuleuven.ac.be/levenslangleren/memorand.htm>.

CUYPERS, D., e.a. (2004), *Het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening door de rechtspraak van het jaar 2002: onderzoek opgesteld op aanvraag van de minister van sociale integratie*, <http://www.mi-is.be/documents/Reglementering%20en%20Rechtspraak/Rechtspraak/Jurisprudentie%202002%20nl.pdf>.

ERNST EN YOUNG (2004), *Studie naar de effecten van de invoering van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie*, <http://www.mi-is.be/Themes/MI/Recht%20op%20leefloon%20en%20op%20maatschappelijke%20integratie.htm>.

MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEDEBESTRIJDING EN SOCIALE ECONOMIE (2004), *Omzendbrief: Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie – studenten en het recht op leefloon*, http://www.juridat.be/cgi_loi/wetgeving.pl.

OECD (2004), *Developing highly skilled workers: review of Belgium*, <http://www.oecd.org/dataoecd/1/63/34457929.pdf>.

P.O.D. MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE (2005), *Recht op leefloon en maatschappelijke integratie*, <http://www.mi-is.be/N1/Themes/MI/Recht%20op%20leefloon%20en%20op%20maatschappelijke%20integratie.htm>.

SOCIALE ZAKEN, VOLKSGEZONDHEID EN LEEFMILIEU (s.d.), *Ontwerp van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie: memorie van toelichting*, <http://www.chez.com/sansemploibxl/vdl1.htm>.

SOCIALE ZAKEN, VOLKSGEZONDHEID EN LEEFMILIEU (2002a), *Wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, http://www.juridat.be/cgi_loi/wetgeving.pl.

SOCIALE ZAKEN, VOLKSGEZONDHEID EN LEEFMILIEU (2002b), *Ministerieel besluit tot vaststelling van de schaal van tussenkomsten bedoeld in artikel 51 van het koninklijk besluit van*

11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, http://www.juridat.be/cgi_loi/wetgeving.pl.

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2001), *Nota aan de minister van maatschappelijke integratie en aan de ministerraad in verband met het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/notamaatschappelijkeintegratie.pdf>.

Mondelinge bronnen

BRIELS, G. (2004) *Overleg OCMW Antwerpen en sociale diensten hoger onderwijs Antwerpen van 18 maart 2004*, niet-gepubliceerd verslag, Antwerpen, OCMW Antwerpen, 5p.

DE CONINCK, M., *Mondelinge mededeling*, interview, 24 mei 2005.

Bijlage 1: werkloosheid bij laaggeschoolden

Deze tabel illustreert de werkloosheid bij laaggeschoolden. De tewerkstellingsgraad neemt toe naarmate het scholingsniveau stijgt. Bij vrouwen ligt de tewerkstellingsgraad meer dan dubbel zo hoog dan bij laaggeschoolden. Dit verschil wordt iets kleiner bij de mannen. De tewerkstellingsgraad van vrouwen ligt globaal genomen lager dan die van mannen. De verschillen in tewerkstellingsgraad tussen laag-, medium- en hooggeschoolden komen in alle gewesten terug, net als de lagere tewerkstellingsgraad van vrouwen.

Tabel 1 : Tewerkstellingsgraad naar geslacht en hoogst behaalde onderwijsniveau (%), 2002

	Vrouwen			Mannen		
	Laag	Medium	Hoog	Laag	Medium	Hoog
Brussels	26.0	47.0	75.5	43.6	61.6	83.7

hoofdstedelijk gewest			(76.0)			(85.2)
Vlaams gewest	32.9	60.0	81.4 (83.5)	56.9	77.1	87.2 (87.0)
Waals gewest	26.0	48.4	76.8 (76.6)	49.4	71.0	84.4 (86.6)
België	29.8	55.3	79.3 (80.0)	53.0	74.0	86.0 (86.6)

Noot: (i) Tewerkstellingsgraad: tewerkgestelde personen als % van de populatie op arbeidsleeftijd (leeftijd 15-64 jaar); (ii) jaarlijkse gemiddelden; (iii) tussen haakjes: tewerkstellingsgraad van mensen met een universitaire graad.

Bron: Nationaal Instituut voor de Statistiek (2004) (OECD, 2004:21).

Bijlage 2: opleidingsparticipatie in Vlaanderen

De onderstaande tabel geeft ons een idee over het levenslang leren in Vlaanderen. Op basis van deze cijfers kunnen we ook kijken in hoeverre er sprake is van een Mattheüseffect.

Tabel 2: Opleidingsparticipatie van de bevolking tussen 25 en 64 jaar naar geslacht, leeftijd, onderwijsniveau en (niet)-beroepsactief (Vlaams Gewest, 2001, referentieperiode van 4 weken)

	Bevolking	Personen in opleiding	
	(n)	(n)	(%)
Totaal (25-64 jaar)	3 218 500	237 700	7,4
Geslacht			
Mannen	1 628 000	129 500	8,0
Vrouwen	1 590 500	108 200	6,8
Leeftijd			
25-29 jaar	376 700	49 600	13,2
30-39 jaar	916 900	83 200	9,1
40-49 jaar	885 700	68 300	7,7
50-64 jaar	1 039 100	36 700	3,5
Onderwijsniveau			

Laaggeschoold	1 255 700	32 600	2,6
Middengespoold	1 076 300	76 900	7,1
Hooggeschoold	886 500	128 200	14,5
Arbeidsmarktpositie			
Werkenden	2 248 400	192 200	8,8
Werkzoekenden	76 400	6 600	8,6
Niet-beroepsactieven	893 700	32 900	3,7

Bron: Nationaal instituut voor de Statistiek (HIVA, 2003: 58).

In 2001 hebben iets meer mannen dan vrouwen een bijkomende opleiding gevolgd. We kunnen dit verschil duiden door het hoge aandeel niet-beroepsactieve vrouwen (HIVA, 2003: 57).

Als we kijken naar leeftijd valt het op dat het vooral 25- tot 29-jarigen zijn die vaak deelnemen aan opleiding. Ongeveer 50 000 jongvolwassenen hebben in de referentieperiode deelgenomen aan een opleiding. Dit komt overeen met 13% van alle 25- tot 29- jarigen. Men kan deze cijfers gedeeltelijk verklaren doordat er zich in deze leeftijdsgroep enkele studenten bevinden die hun basisopleiding nog moeten afronden (HIVA, 2003: 58).

Bij opleidingsparticipatie naar onderwijsniveau wordt het belang van het initiële onderwijs duidelijk. Slechts 2,6% van alle laaggeschoolden neemt deel aan een opleiding. Als iemand het secundair onderwijs niet heeft afgemaakt, blijkt de aansluiting bij levenslang leren erg moeilijk. Van de mensen met een diploma hoger onderwijs neemt wel 15% deel aan bijkomende opleidingen. De auteurs die eerder in deze paragraaf waarschuwden voor een Matheüseeffect krijgen dus gelijk op basis van deze gegevens.

Een laatste element dat aan bod komt is het onderscheid tussen mensen die al dan niet beroepsactief zijn. De deelname aan opleidingen in Vlaanderen blijkt sterk te verschillen naar gelang men beroepsactief is (werkend of werkzoekend) of niet beroepsactief . Niet-beroepsactieven participeren beduidend minder aan opleiding.

Bijlage 3: Bedragen leefloon

Het leefloon is een minimuminkomen voor mensen die niet over toereikende bestaansmiddelen beschikken, noch er aanspraak op kunnen maken, noch in staat zijn deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven. Het bedrag ervan is afhankelijk van de gezinssituatie. Er zijn drie categorieën :

1. samenwonende persoon
2. alleenstaande persoon
3. persoon met gezinslast

Categorieën	Jaarbedrag	Maandbedrag
1	4.906,62 EUR	408,89 EUR
2	7.359,93 EUR	613,33 EUR
3	9.813,24 EUR	817,77 EUR

(Bedragen op 1 oktober 2004)

Soms beschik je wel over een bepaald inkomen, maar blijft dat onder het leefloon. Op dat moment past het OCMW het verschil bij, zodat je in het totaal ook het leefloon bereikt (P.O.D. Maatschappelijke integratie, 2005: online).

