



**Studeren met een leefloon.
Een evaluatie van 10 jaar 'studeren
als billijkheidsreden om af te zien van de
werkbereidheidseis' in de leefloonwet**

Marjolijn De Wilde*
Koen Hermans**

December 2012

* Marjolijn De Wilde is doctoraatsstudent verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen). Het onderzoeksthema van haar doctoraat is "jongeren en bijstand in Europa". – Marjolijn.DeWilde@ua.ac.be

** Koen Hermans is projectleider bij LUCAS, Centrum voor zorgonderzoek en consultancy en deeltijds docent aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de KU Leuven. – koen.hermans@med.kuleuven.be

Dit bericht kwam tot stand met advies van Bea Cantillon (CSB, Universiteit Antwerpen) en Sarah Carpentier (CSB, Universiteit Antwerpen).

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2012/6104/07

Inhoud

| | | |
|-------|--|----|
| 1. | Inleiding..... | 3 |
| 2. | Onderzoeksvraag en methodologie..... | 4 |
| 3. | Resultaten..... | 5 |
| 3.1 | Studenten en bijstand in cijfers..... | 5 |
| 3.1.1 | <i>Aantallen en evolutie in de tijd</i> | 5 |
| 3.1.2 | <i>Profiel</i> | 6 |
| 3.2 | De context waarin de wetswijziging inzake studenten en bijstand tot stand kwam..... | 7 |
| 3.2.1 | <i>Aanvulling van studiefinanciering</i> | 8 |
| 3.2.2 | <i>Individuele recht op bijstand</i> | 8 |
| 3.2.3 | <i>Uniformiseren van het recht op een uitkering voor studenten</i> | 9 |
| 3.2.4 | <i>Aanpassing van de werkbereidheidseis</i> | 9 |
| 3.2.5 | <i>De praktijk</i> | 10 |
| 3.2.6 | <i>Besluit</i> | 11 |
| 3.3 | De voorwaarden voor instroom in het leefloon..... | 12 |
| 3.3.1 | <i>Onderhoudsplicht</i> | 13 |
| 3.3.2 | <i>Type studie</i> | 15 |
| 3.3.3 | <i>Werkbereidheid</i> | 16 |
| 3.3.4 | <i>Vordering van het studietraject</i> | 17 |
| 3.3.5 | <i>Besluit</i> | 17 |
| 3.4 | Het succes van het studie- en begeleidingstraject..... | 18 |
| 3.5 | Samenvatting van het empirische deel..... | 21 |
| 4. | Beleidsaanbevelingen..... | 22 |
| 4.1 | Evenwicht tussen reguliere ondersteuning vanuit het onderwijs en ondersteuning vanuit de bijstand bewaren..... | 22 |
| 4.2 | Beperken van de nadelen van de discretionaire beslissingsruimte..... | 23 |
| 4.3 | Studeren als een volwaardige optie voor leefloongerechtigden..... | 25 |
| 5. | Algemeen besluit..... | 25 |
| | Bibliografie..... | 26 |

1. Inleiding

In 2002 werd de bestaansminimumwet vervangen door de wet Recht op Maatschappelijke Integratie. Eén van de kernpunten van de nieuwe wetgeving was de verplichting van OCMW's om jongeren (-25 jarigen) toe te leiden naar de arbeidsmarkt. De wetgever wilde tegengewicht bieden tegen het groeiende aandeel jongeren in de bijstand door een "alternatief toekomstperspectief aan te bieden" (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2002). De toeleiding naar de arbeidsmarkt kan bestaan uit het aanbieden van een arbeidsovereenkomst of het opstarten van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie dat binnen afzienbare tijd leidt tot een arbeidsovereenkomst (RMI – art.6§2). Opvallend in dit kader is het expliciet vernoemen van een billijkheidsreden die kan ingeroepen worden om af te zien van deze verplichting, namelijk de studie met een voltijds leerplan die de cliënt volgt of wil gaan volgen (RMI – art. 11§2a). In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp van de RMI-wet geeft de wetgever aan dat jongeren "om zich op de arbeidsmarkt in te schakelen,... gestimuleerd [moeten] 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." (Belgische Kamer voor Volksvertegenwoordigers, 2002). De wetgever bepleit hiermee dat een diploma secundair of hoger onderwijs behalen aan een erkende onderwijsinstelling, los van alle andere initiatieven die ondernomen worden, de kans op een succesvol toekomstig arbeidstraject sterk verhoogt. Dit lijkt te suggereren dat studeren gelijk gesteld wordt aan arbeidsactivering.

Deze keuze sluit aan bij de Europese tendens om in te zetten op de studieloopbaan van jongeren. Zo behoort het bevorderen van onderwijskansen tot één van de vijf kerndoelstellingen van de EU2020-strategie. Concrete doelstellingen zijn onder andere: het verminderen van de vroegtijdige schoolverlaters met 10 procent en het optrekken van het aandeel 30-34-jarigen met een diploma hoger onderwijs tot 40 procent. Vermits het volgen van een studie in combinatie met het krijgen van een leefloon in principe enkel kan voor opleidingen secundair onderwijs en één eerste opleiding hoger onderwijs (bachelor of master), kan artikel 11 van de RMI-wet beschouwd worden als een bijdrage aan de EU2020-strategie.

Wel is België één van de enige Europese landen waarin studeren beschouwd wordt als een activeringsproject dat ondersteund kan worden met een bijstandsuitkering. In andere Europese landen, zoals onder andere Nederland, worden jongeren zonder basiskwalificatie (= getuigschrift secundair onderwijs) moeilijk toegelaten tot de bijstand. Zij worden verregaande gestimuleerd om een basiskwalificatie te behalen. Jongeren die (verder) studeren kunnen dit bovendien niet combineren met een bijstandsuitkering. Zo zijn studenten in financiële nood in bijvoorbeeld Nederland en Frankrijk geheel aangewezen op hun ouders, het bestaande studiefinancieringssysteem en op leningen. Dit betekent niet noodzakelijk dat zij minder fondsen ter beschikking hebben dan Belgische studenten. Het duidt wel op een andere structurering van de instanties die (financiële) hulp verlenen.

2. Onderzoeksvraag en methodologie

In dit CSB-Bericht rapporteren we over een studie die inzoomt op de situatie van studenten in de bijstand tien jaar na de invoering van de RMI-wet (De Wilde, Hermans, De Groof, e.a. 2011). Het onderzoeksproject werd uitgeschreven en gefinancierd door voormalig staatsecretaris Courard en de POD Maatschappelijke Integratie en uitgevoerd door het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen), LUCAS (KU Leuven) en de onderzoeksgroep Sociale Concurrentie en Recht (Universiteit Antwerpen).

We starten met een verkenning van de aantallen en kenmerken van de studenten met een leefloon. Groeit of krimpt de groep en wat zijn de socio-demografische kenmerken van deze cliënten? Daarna gaan we in op de eigenlijke onderzoeksvraag van dit bericht: **Kadert studeren rechtmatig binnen de activeringsideologie van de RMI-wet?** Zoals in de inleiding beschreven is, is de toeleiding naar de arbeidsmarkt de belangrijkste focus van de RMI-wet. Een studie in het reguliere onderwijs (secundair of tertiair onderwijs) leidt niet automatisch tot werk. We willen dan ook nagaan of en hoe studeren als arbeidsactivering kan beschouwd worden en beschouwd wordt in de praktijk.

In principe lijken investeren in (langdurig) studeren en snelle arbeidsmarktintegratie twee moeilijk te combineren doelen van de huidige RMI-wet. Toch formuleerde de wetgever in 2002 uitdrukkelijk deze twee doelen. Niet enkel het geloof in het belang van onderwijs (zie citaat uit de 'Memorie van Toelichting bij de RMI-wet' in de inleiding), maar ook pragmatische redenen bepaalden deze – in vergelijking met andere landen – afwijkende keuze. Wij gaan na welke redenen deze keuze stuurden en contrasteren ze met de meer ideologische drijfveren. Tevens onderzoeken we welke invloed de historische context bij het tot stand komen van de wet vandaag nog heeft op de studenten en op de werking van de OCMW's. We onderzoeken tevens of het geloof in het belang van regulier onderwijs ook dominant is op de werkvloer van het OCMW.

Een tweede vraag is of jongeren die als student instromen in de leefloonwet voldoen aan twee vereisten die ook voor alle andere jongeren in deze wet gelden: beschikken ze over onvoldoende bestaansmiddelen en vergroot de OCMW-begeleiding hun kansen op de arbeidsmarkt? Met betrekking tot studenten vertaalt dit zich (onder andere) in drie voorwaarden (zie Dupont, 2004). Enkel studenten die – omwille van financiële moeilijkheden – zonder het leefloon hun diploma moeilijk of niet zouden behalen, kunnen een (equivalent) leefloon ontvangen. Zij dienen studies te volgen die hun arbeidskansen verhogen en hun best te doen om te slagen in deze studies. En: zij moeten hun vrije tijd benutten om te werken en zo de financiële last voor de OCMW's te verlagen. Aan de hand van ons eigen empirische onderzoek gaan we na of de geholpen studenten aan deze voorwaarden voldoen.

Ten slotte bestuderen we de begeleiding en het studietraject. Is er sprake van een succesvol en dus te verantwoorden parcours? We noemen een parcours succesvol wanneer het leidt tot het beoogde diploma of getuigschrift, wanneer het gepaard gaat met een begeleiding die het kunnen (middelen, mankracht en deskundigheid) van de OCMW's of maatschappelijk werkers niet te boven gaat en wanneer de jongeren zelf al bij al tevreden zijn over het verloop van de begeleiding.

Een conclusie aan de hand van de antwoorden op deze onderzoeksvragen brengt ons op het einde van dit bericht tot een drietal beleidsaanbevelingen, zowel naar de overheid als de concrete OCMW's toe.

Dit bericht is thematisch opgebouwd. Om elk van de hierboven genoemde deelonderzoeksvragen te beantwoorden gebruiken we diverse onderzoeksmethoden. Enerzijds baseren we ons op cijfers van de POD Maatschappelijke Integratie die vrij beschikbaar zijn op het internet. Deze werden aangevuld met kruistabellen op basis van hun PRIMA-databank¹. Daarnaast vergeleken we de beleidssystemen in België, Nederland en Frankrijk aan de hand van de wetgeving en documenten die elektronisch beschikbaar zijn. We schreven tevens een eigen enquête uit. Alle Belgische OCMW's werden uitgenodigd om de gegevens van een aantal dossiers van jongeren die in maart 2010 als student ondersteuning kregen in te vullen in een online enquête. Bijna de helft van alle OCMW's nam deel. Dit resulteerde in informatie over ruim 1000 studentendossiers. Ten slotte organiseerden we een aantal focusgroepen, met studenten, met maatschappelijk werkers en met beleidsmedewerkers van OCMW's. Voor een gedetailleerde bespreking van al deze onderzoeksmethoden verwijzen we de lezer graag naar het eigenlijke onderzoeksrapport (De Wilde, Hermans, De Groof e.a., 2011).

3. Resultaten

Voor we ingaan op de hoofdonderzoeksvraag inzake studenten en arbeidsactivering, staan we stil bij de grootte van de groep en enkele van hun socio-demografische kenmerken. Daarna behandelen we de context van de wetwijziging en hoe die vorm krijgt in de praktijk om over te stappen naar de voorwaarden om het recht op een leefloon te bekomen en het verloop van de begeleiding van studenten door OCMW's.

3.1 *Studenten en bijstand in cijfers*

3.1.1 *Aantallen en evolutie in de tijd*

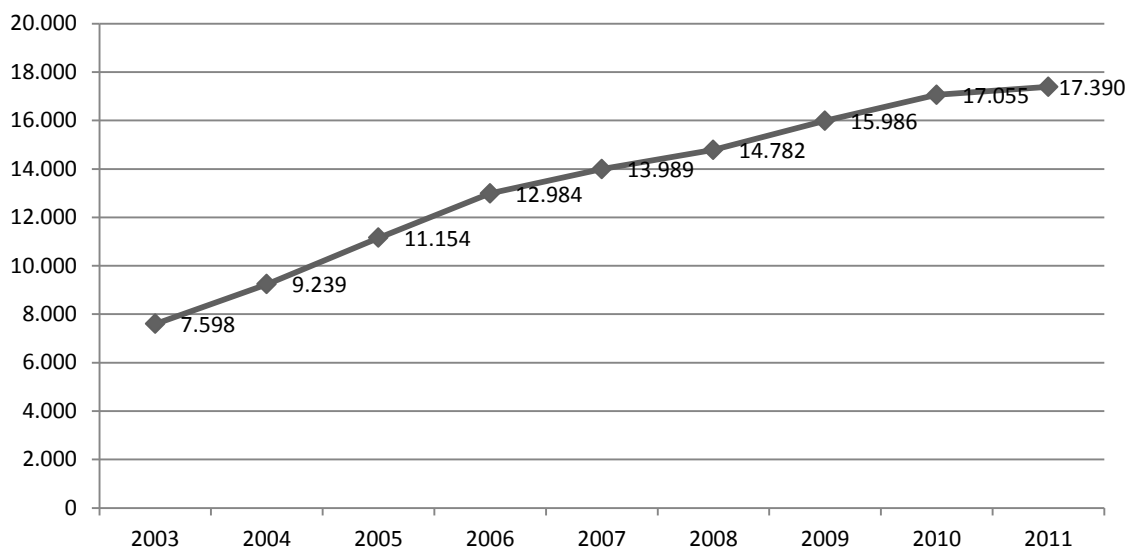
De groep leefloners die geregistreerd staan als student verdubbelde in de periode tussen net na de invoering van de wet en 2011. In de loop van 2003 waren een kleine 8.000 jongeren erkend als student met leefloon. In de loop van 2011 waren dat er al ruim 17.000 (zie figuur 1). De studenten met leefloon vormden 11 procent van de totale leefloonpopulatie in 2010. In 2003 was dit slechts zes procent². Ook hun procentueel aandeel is dus sterk gestegen. Daar staat tegenover dat het aandeel jongeren in de bijstandpopulatie relatief constant blijft rond een derde. Dit betekent dat een steeds groter aandeel van de jongeren met een leefloon studeert. Het is uit de beschikbare gegevens niet op te maken of jongeren die vroeger een gewoon leefloon ontvingen, nu vaker een leefloon 'voltijds leerplan' ontvangen of dat de

¹ PRIMA is een populatiedatabank waarin alle aanvragen tot terugbetaling van (equivalente) leeflonen en gesubsidieerde tewerkstellingsmaatregelen die door de OCMW's gericht worden aan de federale overheid (in casu de POD Maatschappelijke Integratie) worden verzameld. De kruistabellen werden ons specifiek voor dit onderzoek ter beschikking gesteld.

² Cijfers gebaseerd op data uit PRIMA (zie voetnoot 4).

huidige bijstandstudenten een populatie is die vroeger geen leefloon zou ontvangen hebben. Dit zou betekenen dat er minder niet-studerende jongeren instromen in de bijstand of dat zij sneller dan vroeger uitstromen.

Figuur 1. Evolutie van het aantal studenten die in de loop van het jaar een leefloon ontvangen hebben in België, 2003-2011



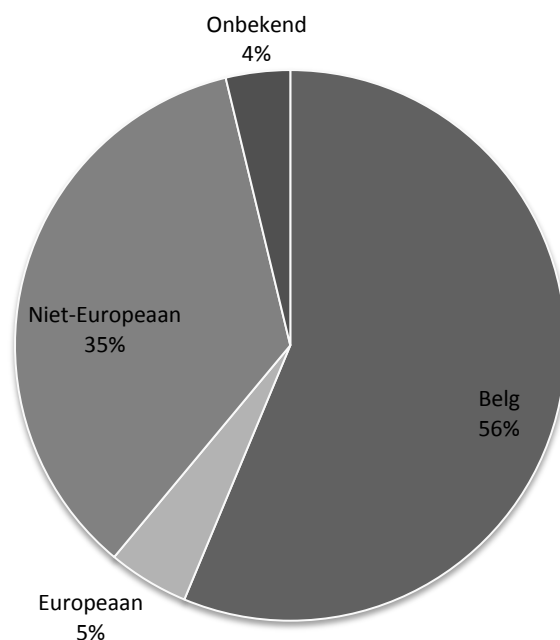
Bron = POD Maatschappelijke Integratie (<http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/statistieken>, geraadpleegd op 31 juli 2011).

3.1.2 Profiel

De enquête die wij naar alle OCMW's verzonden, geeft een zicht op de socio-economische en demografische kenmerken van de studenten met een (equivalent) leefloon, zoals geslacht, leeftijd, nationaliteit en samenleefsituatie. De studenten zijn net iets vaker vrouw (56%) dan man (44%). Ze zijn overwegend 18 of 19 jaar (36-42%³). Daarnaast verschilt de verdeling van de studenten over 'Belgen', 'Europeanen' of 'niet-Europeanen' sterk afhankelijk van het moment waarop de nationaliteit gemeten wordt. Bij hun geboorte was slechts een goede helft van de studenten (47-66%) Belg. In 2010 was dat ruim drie vierde (71-84%). Meestal ging het hier om een nationaliteitswijziging van niet-Europeaan naar Belg (12-21%). Ongeveer een derde van de studenten (29-41%) was niet-Europeaan bij geboorte. Ongeveer vijf procent (3-7%) was Europeaan, maar niet Belg (zie figuur 2).

³ Van de meeste resultaten geven we een betrouwbaarheidsinterval weer met 90%-betrouwbaarheid. Omdat we met een steekproef werkten, kunnen we niet met zekerheid zeggen dat het bekomen resultaat overeenkomt met de realiteit. Wel zijn we zeker dat 90 procent van de steekproeven die we op gelijkaardige wijze zouden trekken een resultaat zou opleveren binnen het vermelde interval.

Figuur 2. Nationaliteit van de studenten met een (equivalent) leefloon bij geboorte, maart 2011



Bron = eigen enquête (n=1110)

Meer dan de helft van de studenten (52-66%) woonde samen met één van beide ouders en eventueel met andere personen (bv. broers, zussen, grootouders, partner, eigen kinderen...). Een tweede relatief grote groep woonde alleen (22-31%). De studenten die met een partner en eventueel anderen, maar niet hun ouders, samenwoonden of die alleen woonden met hun kind(eren) vormen slechts een erg kleine groep. Ongeveer tien procent (7-13%) woonde in een andere situatie. Enkele voorbeelden hiervan zijn: alleen met broers en zussen of grootouders, met vrienden, in een pleeggezin of in een instelling. Maximaal 10% van de studenten had een kind en zelden meer dan één kind. De overgrote meerderheid (90-98%) had dus (nog) geen eigen kinderen (De Wilde, 2011).

Het groeiende aandeel studenten in de bijstand roept vragen op. Gaat het om een doelpubliek dat thuishoort onder de leefloonwet, die gericht is op het toeleiden van jongeren met onvoldoende bestaansmiddelen naar een tewerkstelling?

3.2 De context waarin de wetswijziging inzake studenten en bijstand tot stand kwam

Om de hoofdonderzoeksvraag “Kadert studeren rechtmatig binnen de activeringsideologie van de RMI-wet”, te kunnen beantwoorden, gaan we eerst na in welke context de specifieke wetgeving tot stand kwam. Speelde enkel arbeidsactivering als drijfveer mee, met name: een goed diploma is een garantie op werk, dus wij moeten investeren in studenten met financiële moeilijkheden. Of waren pragmatische redenen evengoed bepalend? Het zou ons te ver leiden om alle elementen die hebben meegespeeld in de totstandkoming van de specifieke artikels in de wet en de omzendbrief inzake studenten en leefloon (Dupont, 2004) hier toe te lichten. Op

basis van de beschikbare literatuur focussen we op vier redenen. We belichten deze redenen eerst en vooral op een theoretische wijze aan de hand van beleids- en wetsanalyse. In een afsluitende paragraaf toetsen we ze aan de praktijk. Hoe krijgen de genoemde beweegredenen gestalte in de praktijk en welke zijn de gevolgen van de beleidskeuzes voor studenten en OCMW's? Daarvoor putten we uit ons eigen empirisch onderzoek (o.b.v. een kwantitatieve enquête en focusgroepgesprekken).

3.2.1 *Aanvulling van studiefinanciering*

Een eerste historisch verankerd motief betreft de specifieke focus van de studiefinanciering in België. In Nederland organiseert de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zowel de regelingen die rechtstreeks bedoeld zijn voor het ondersteunen van studiekosten (het collegekrediet) als de regelingen die ook bedoeld zijn voor dagelijkse kosten zoals: verblijfplaats, voeding, kleding, vervoer, enzovoort (basisbeurs, studentenreisproduct, aanvullende beurs en de lening) (DUO, 2009). Het gevolg hiervan is dat een studerende jongere in Nederland per definitie niet in de bijstand terecht komt aangezien alle studerende jongeren door DUO worden ondersteund in hun studiekosten en in hun levensonderhoud. In België daarentegen zijn de gemeenschappen verantwoordelijk voor de studiekostenondersteuning en de federale overheid voor de bijstandsuitkeringen. Het strakke onderscheid tussen studiekost financiering en levensonderhoud financiering moet enigszins genuanceerd worden. Zowel de Vlaamse als de Franstalige wetgever interpreteren de aan onderwijs gerelateerde kosten ruimer dan het inschrijvingsgeld en de kostprijs van cursusmateriaal. In die zin dient de studiefinanciering van de Franstalige gemeenschap ook voor het onderhoud van de student, maar dan wel voor die extra kosten die nodig zijn om volwaardig deel te nemen aan een door de overheid erkend onderwijsprogramma (Centre de documentation administrative, 2003). De Vlaamse gemeenschap vermeldt een aantal onkosten die de studiefinanciering hoort te dekken: Inschrijvingsgeld, vervoer, handboeken, cursussen, pc, duurzame schooluitrusting, verblijf (kot), verbruik materialen en grondstoffen, studiebegeleiding, stages, studiereizen en eindverhandelingen (Vlaams Parlement, 2004). Toch blijft het verhogen van de onderwijskansen de belangrijkste doelstelling van de wetgever (De Wilde, Cuypers, Torfs, e.a., 2011).

3.2.2 *Individuele recht op bijstand*

Hoewel de specifieke studiefinanciering in België een bijkomende instantie voor de ondersteuning van kosten die met levensonderhoud te maken hebben noodzakelijk lijkt te maken, blijft zulke ondersteuning in de vorm van een bijstandsuitkering uniek ten opzichte van andere Europese landen. Ouders zijn immers onderhoudsplichtig zolang een jongere studeert. In Frankrijk is het daarom voor jongeren onder de 25 jaar onmogelijk om beroep te doen op de klassieke bijstandsuitkeringen, met uitzondering voor jongeren met een arbeidsverleden. Deze beperking is een gevolg van de grote nadruk die in Frankrijk wordt gelegd op de plicht van ouders (of andere gezinsleden) om hun niet werkende kinderen te ondersteunen in hun levensonderhoud. Deze plicht bestaat met betrekking tot studerende jongeren ook in België, maar is niet zo absoluut dat jongeren wiens ouders slechts beperkte middelen hebben, worden

uitgesloten (De Wilde, Cuypers, Torfs, e.a., 2011). Integendeel, het individuele recht van bijna alle meerderjarige personen op een leefloon⁴ is vrij algemeen in België. In de literatuur komt deze keuze vooral aan bod als men het heeft over het personaliseren van de uitkering voor gehuwden in de nieuwe leefloonwet (Belgische Kamer voor Volksvertegenwoordigers, 2002; Ernst & Young, 2004; Van Mechelen & De Wilde, 2012). Dat elke meerderjarige (mits te voldoen aan een aantal eisen) principieel recht heeft op een leefloon is echter een even duidelijke (zij het niet nieuwe) uiting van deze individualisering. Concreet betekent dit dat ouders van een meerderjarige student in Frankrijk blijvend het recht openen op een uitkering als gezinshoofd. Daar waar in België vanaf de meerderjarigheid van de student, zowel de ouders als de student recht hebben op een individuele uitkering.

3.2.3 *Uniformiseren van het recht op een uitkering voor studenten*

De twee voorgaande factoren zijn niet nieuw. Al decennia lang kloppen scholieren en studenten aan bij OCMW's met vragen naar (financiële) ondersteuning. Tot 2002 stond het OCMW-medewerkers en –raden vrij om te beslissen of zij al dan niet steun verleenden. Dit zorgde enerzijds voor onzekerheid bij maatschappelijk werkers en raden en anderzijds voor willekeur (Put, e.a., 2001). Concreet was het zo dat studenten in sommige gemeenten relatief makkelijk een bestaansminimum ontvingen en in andere gemeenten bijna altijd geweigerd werden. Eén van de vragen die leefde betrof de bevoegdheidsverdeling: welke OCMW was bevoegd voor welke studenten? Met de invoering van de wet op het Recht op Maatschappelijke Integratie en meer bepaald de concrete voorwaarden en vereisten die in de omzendbrief van staatssecretaris Dupont (2004) werden opgenomen, wilde de wetgever de duidelijkheid en eenvormigheid verhogen.

3.2.4 *Aanpassing van de werkbereidheidseis*

De opname van studenten als een aparte doelgroep in de leefloonwet, kadert ten slotte binnen de filosofie van de wet. Zoals eerder aangegeven, is de wet expliciet gericht op de (re-)integratie van jongeren op de arbeidsmarkt. Een jongere (-25 jaar) dient begeleid te worden in haar traject naar werk, door het aanbieden van werk, het aanbieden van vorming gericht op werk, of het ondersteunen van de jongere in het vinden van werk op de reguliere arbeidsmarkt. Jongeren zijn bovendien verplicht om actief bij te dragen aan dit zoekproces, op risico van uitsluiting uit de bijstand. Deze verstrenging van de werkbereidheidseis dreigde een aloude discussie te intensiveren: kan je een student als werkbereid beschouwen (Put e.a., 2001)? De wetgever nam bij de invoering van de RMI-wet een duidelijk standpunt in. Hij formuleerde 'een studie met voltijds leerplan' als een billijkheidsreden die geldt voor de vrijstelling van werkbereidheid. Een jongere in materiële nood heeft recht op het combineren van studie en uitkering.

De gelijkstelling van studeren aan arbeidsactivering is echter niet zo sterk doorgetrokken als de wetgever in de Memorie van Toelichting bij de nieuwe wet doet vermoeden. Zoals vermeld in

⁴ Onder andere / Enkel voor partners van een gezinshoofd met kinderlast bestaat er geen persoonlijk recht.

de inleiding, lijken in de Memorie van Toelichting initiatieven die het scholingsniveau van jongeren verhogen prioritair te zijn ten opzichte van andere initiatieven. Toch zijn er in de wetgeving weinig tot geen stimulansen opgenomen om studenten zonder een getuigschrift secundair onderwijs (=vroegtijdige schoolverlaters) te verplichten of in verregaande mate te stimuleren om hun eindexamen te behalen. Jongeren hebben het recht om te studeren, maar het hangt in deze gevallen af van het belang dat de OCMW's zelf hechten aan het behalen van een getuigschrift secundair onderwijs. Wat mogelijk wel aanmoedigend is, is de verhoging van de terugbetaling van de leeflonen door de federale overheid aan de OCMW's als het leeflonen 'voltijds leerplan' betreft. De overheid neemt dan 10 procent meer voor haar rekening.

3.2.5 *De praktijk*

De bovenstaande redenen voor de opname van studenten als specifieke doelgroep in de leefloonwet haalden we uit de documenten die verschenen naar aanleiding het in werking treden van de wet en uit de beschikbare literatuur over het onderwerp. In de tekst hierna, bespreken we hoe deze redenen gestalte krijgen in de praktijk.

Een eerste reden was de specifieke vormgeving van de studiefinanciering in België. In de praktijk blijken deze studiebeurzen voor de meest kwetsbare gezinnen zelfs niet de studiekosten te dekken. Dit werd als een vaststaand feit gezien in de focusgesprekken die wij hadden met studenten en maatschappelijk werkers (Hermans & De Groof, 2011) en komt ook meermaals naar voor in eerder onderzoek (Cantillon, Verbist, Segal, 2006; Groenez, Heylen, Nicaise, 2010; Poesen-Vandeputte & Vandenbolle, 2008; Vandenbossche, Storms, Casman, 2010). Toch lijkt dat niet te betekenen dat OCMW's op frequente basis bijkomende financiële ondersteuning voorzien voor het financieren van studiekosten. Aan slechts 13 procent (8-17%) van de studenten met een (equivalent) leefloon, waarover wij via onze enquête informatie verzamelden, werd er in maart 2010 bijkomende financiële steun uitgekeerd. Het gaat dan niet noodzakelijk om studiekostenondersteuning (De Wilde, 2011). Wellicht wordt – zoals vermeld werd in één van de focusgroeps gesprekken en tegen de bedoeling van de wet in – door sommige studenten en hun gezinnen een deel van het leefloon gebruikt voor de betaling van kosten gerelateerd aan de opleiding die men volgt.

Een andere reden betrof het stroomlijnen van een praktijk die reeds decennia bestaat maar die verschillende vormen aannam, afhankelijk van de gemeente of de maatschappelijk werker. Uit onze gesprekken met studenten en maatschappelijk werkers blijkt dat zij tevreden zijn met het verhelderende karakter van de reglementering, maar tevens dat de willekeur en onzekerheid blijven voorkomen. Een OCMW blijft een grote beslissingsruimte hebben. Dat laat toe om in te spelen op de specifieke situatie, maar tegelijkertijd creëert dit heel wat rechtsonzekerheid. Verschillende studenten geven ook aan dat je geluk moet hebben met de maatschappelijk werker waarbij je terecht komt en dat er sprake is van een zekere willekeur in de begeleiding. Hiermee bedoelen ze dat je veel van een maatschappelijk werker gedaan krijgt wanneer hij/zij je gunstig gezind is en weinig wanneer dit niet het geval is. Enkele studenten zijn voor de Raad moeten verschijnen en hebben dit als demotiverend en stigmatiserend ervaren. De studenten weten dat de maatschappelijk werker een grote invloed heeft op de

beslissing van de Raad en net daarom vinden ze het belangrijk om een goede relatie met hun maatschappelijk werker te onderhouden (Hermans & De Groof, 2011).

De laatste reden die we opnamen betrof de keuze om studenten, in het licht van de nadruk op directe toeleiding naar werk, niet uit te sluiten uit de wet, maar 'studeren' als een billijkheidsreden op te nemen. In de Memorie van Toelichting wordt het behalen van een diploma in het reguliere onderwijs zelfs als een prioritair project voorgesteld. Uit het focusgesprek met maatschappelijk werkers kwam echter naar voor dat zij – voor jongeren zonder eindexamen secundair onderwijs – de voorkeur gaven aan een volwaardige beroepsopleiding. Een diploma middelbaar onderwijs vonden ze – indien er een breuk zat in de schoolloopbaan van de student – ondergeschikt. Wanneer er wel werd aangestuurd op het (alsnog) behalen van een eindexamen, verwijzen de OCMW's vaak door naar het volwassenenonderwijs. Tevens benoemen maatschappelijk werkers, bij jongeren die wel een diploma secundair onderwijs hebben, zelden of nooit de mogelijkheid om voltijds te studeren als een optie. Het wordt wel in overweging genomen, indien de jongere dit zelf aanhaalt. We kunnen dus concluderen dat de deelnemers aan het focusgesprek activering via tewerkstelling of opleiding laten primeren op studeren bij jongeren die in het verleden hun studieloopbaan hebben stopgezet of onderbroken (Hermans & De Groof, 2011).

Gelijkaardige conclusies kunnen we trekken aan de hand van onze enquête. In ongeveer drie vierde (65-81%) van de gevallen bleek er geen breuk tussen een eerdere studie en de studie die men in 2010 volgde. Dit betekent dat men OCMW-steun ontving voor een studie die men al volgde voordat men OCMW-steun ontving. In bijna een vierde (15-31%) van de gevallen vatten de studenten wel een nieuwe studie aan, een studie dus die ze nog nooit eerder gevolgd hadden. Slechts een heel kleine groep (2-4%) hervatte met de OCMW-steun een studie die men eerder ook volgde, maar die men – om onbekende, maar wellicht uiteenlopende, redenen – tijdelijk onderbroken had. Uit onze enquête bleek bovendien dat de keuze om te studeren volgens de OCMW-medewerkers volstrekt bij de jongeren ligt. Slechts in ongeveer vier procent van de dossiers kwam deze keuze er in overleg tussen student en maatschappelijk werker. En heel zelden (0-4%) was het voornamelijk het OCMW dat initiatief nam. Wij besluiten hieruit dat een studie in het reguliere onderwijs zelden tot nooit (met succes) als een inschakelingstraject wordt voorgesteld aan studenten die eigenlijk niet van plan waren om te studeren (bv. werkloze vroegtijdige schoolverlaters) (De Wilde, 2011).

3.2.6 *Besluit*

We kunnen concluderen dat uiteenlopende redenen een specificatie van studenten als bijstandsgerechtigden in de nieuwe RMI-wet van 2002 onontbeerlijk leken te maken. Ten eerste lijkt het zo dat in België – in tegenstelling tot systemen in het buitenland – de beperking van de studiefinanciering ter ondersteuning van studiekosten, een vangnet voor het levensonderhoud van studenten noodzakelijk maakte. Het bestaansminimum (de voorloper van het leefloon) fungeerde reeds lang als een vangnet voor studenten met financiële moeilijkheden. Met de RMI-wet werd deze praktijk geofficialiseerd. Daarnaast is het wellicht zo dat dit vangnet deels gebruikt wordt om studiekosten te financieren omdat de studiefinanciering voor bepaalde groepen te laag ligt. Tevens was de wetgever quasi verplicht

een standpunt inzake studenten in te nemen. De nieuwe leefloonwet verplicht OCMW's immers om jongeren snel naar werk toe te leiden. Strikt genomen betekent dit een weggeleiden van studenten uit het bijstandscircuit, tenzij de wetgever hen als specifieke doelgroep opnam. Ten slotte is de individualisering van de bijstandsuitkering in België relatief ver doorgetrokken, waardoor de onderhoudsplicht van ouders van studenten niet als absoluut beschouwd wordt als het erg kwetsbare gezinnen betreft.

Naast de context-gebonden, eerder pragmatische redenen, wijst de opname van studenten in de leefloonwet ook op een ideologische keuze. De wetgever beschouwt studeren als een tijdsintensieve vorm van activering, die, indien succesvol, de carrièrekansen van jongeren op lange termijn substantieel kan verhogen. Hiermee sluit de Belgische overheid zich aan bij de Europese tendens om in te zetten op onderwijs. Toch blijft studeren in de leefloonwet slechts een billijkheidsreden en geen activeringsproject dat op gelijke voet staat met het aanbieden van een arbeidsovereenkomst of een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie dat binnen bepaalde tijd leidt tot een arbeidsovereenkomst. Tevens blijken OCMW's en/of maatschappelijk werkers in de praktijk arbeidsactivering te verkiezen boven studieactivering als de cliënt geen vragende partij is.

3.3 De voorwaarden voor instroom in het leefloon

Met de opname van studenten als doelpubliek in de leefloonwet, had de wetgever een specifiek type studenten voor ogen. Daarbij zou moeten voldaan zijn aan twee beginselen van de RMI-wet: nl. de ondersteuning van mensen in armoede én het ondersteunen naar werk toe. Voor studenten vertaalde dit zich in de volgende typering: het zou moeten gaan om studenten met financiële moeilijkheden, voor wie een studie moeilijk of onmogelijk is zonder OCMW-steun. Tevens dient de studie hun arbeidskansen sterk te verhogen. Daarnaast moet de vrije tijd die beschikbaar is, deels ingevuld worden met studentenarbeid, zodat niet het ganse jaar een (volledig) leefloon dient uitbetaald te worden. Deze drie voorwaarden stroken helemaal met de activeringslogica: jongeren in financiële moeilijkheden moeten de kans krijgen om een diploma te behalen en zo hun carrièrekansen veilig te stellen. We gaan hieronder na of de jongeren die instromen in de praktijk voldoen aan deze vereisten.

We willen voorafgaand opmerken dat in ons onderzoek – ondanks onze uitdrukkelijke vraag daartoe – amper melding werd gemaakt van de weigering van leeflonen aan studenten (De Wilde, 2011). De beperkte rapportage van weigeringsdossiers, lijkt niet overeen te komen met de realiteit. Maatschappelijk werkers geven immers aan dat zij relatief veel tijd steken in aanmeldingen van jongeren die principieel geen recht hebben op een uitkering, bijvoorbeeld omdat hun ouders voldoende inkomsten hebben of omdat ze zich aanmelden in de verkeerde gemeente. Een OCMW is bovendien verplicht om elke vraag om informatie te registreren. We zouden dus andere resultaten verwachten in verband met het aantal weigeringen. Tevens hebben wij geen zicht op non-take up. We weten niet hoeveel (studerende) jongeren die recht hebben op OCMW-steun deze niet opvragen.

3.3.1 *Onderhoudsplicht*

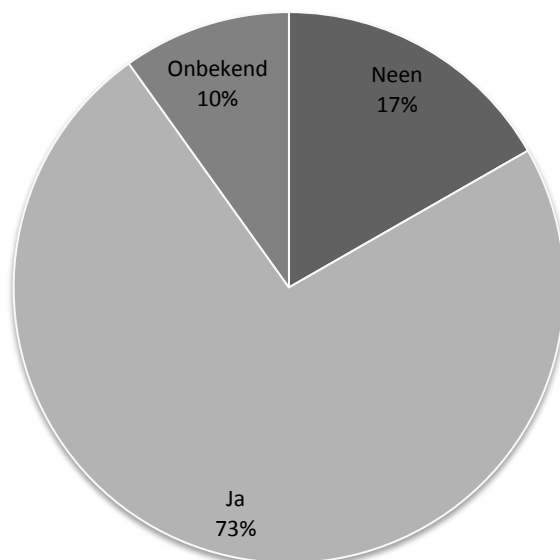
Met betrekking tot het al dan niet beschikken over voldoende bestaansmiddelen wordt in de omzendbrief over studenten en het recht op Maatschappelijke Integratie (Dupont, 2004) een sterke nadruk gelegd op de verantwoordelijkheid van de ouders, die onderhoudsplichtig zijn zolang de jongere studeert. Een OCMW kan een jongere doorverwijzen naar haar ouders. In een variapunt van de omzendbrief wordt echter vermeld dat de doorverwijzing niet automatisch kan verlopen. Die automatisering wordt op drie manieren beperkt. In eerste instantie dient het OCMW de draagkracht van de onderhoudsplichtigen in te schatten vooraleer juridische procedures in gang worden gezet (Dupont, 2004, punt 4.1). Ten tweede kan het OCMW zich inzake onderhoudsgeld als eisende partij opstellen. Ten derde blijft het OCMW hulpverlening verplicht aan de gerechtigde, los van het al dan niet aanspreken van de onderhoudsplichtigen (Dupont, 2004, voetnoot 15).

Het zogenaamde 'inschatten van de draagkracht van de onderhoudsplichtigen' verloopt idealiter via een huishoudinkomenstoets. In een goede helft van de studentendossiers (50-65%), waarover wij informatie verzamelden via onze eigen enquête, werden er in 2010 daadwerkelijk inkomens in overweging genomen ter berekening van het leefloon. Meestal ging het om het kindergeld dat een alleenwonende jongere ter beschikking heeft. Slechts in ongeveer 21% van de dossiers werd ook een uitkering of een inkomen van een ouder opgenomen in de inkomenstoets. Wanneer dit niet gebeurt, kan dit ons inziens aan vier factoren liggen. Het kan zijn dat er geen ouders meer zijn in het leven van de student. Het kan ook zijn dat er bij de eventuele ouders geen inkomen is of dat het inkomen zo laag is (bijvoorbeeld een vervangingsuitkering) dat er geen officiële huishoudtoets gedaan wordt. Ten slotte kunnen sommige inkomens die er wel zijn door het OCMW vrijgesteld worden van enige huishoudtoets. Wanneer de ouderlijke inkomsten wel worden opgenomen in de inkomenstoets resulteert dit in 70 procent van de gevallen in een aanvullend (equivalent) leefloon. Dit betekent dat de optelsom van beschikbare inkomens de minimumnorm overschrijdt. De overschrijding wordt in mindering gebracht op het leefloon van de student. Dus: in 80 procent van de dossiers worden de ouderlijke inkomens niet officieel in rekening gebracht, wat armoede doet vermoeden, en in 30 procent van de gevallen waar wel inkomens worden ingebracht, overschrijdt het inkomen van de ouder of van de ouders de leefloonnorm niet (De Wilde, 2011).

Al deze resultaten doen vermoeden dat een groot deel van de studenten die een (equivalent) leefloon ontvangen uit een arm gezin komt. Uitsluitel kunnen we hierover niet geven aan de hand van onze enquête, wel zijn er een aantal indicaties van armoede bij de ouders. Zo gingen we na of de ouder(s) van de student zelf al ooit in begeleiding waren bij een OCMW of dat nog altijd zijn. Bij bijna de helft van de studenten bleek dat inderdaad zo te zijn. Van een goeie tien procent van de studenten beschikte de respondent echter niet over de nodige info om deze vraag te beantwoorden. Een andere indicator voor armoede bij (één van) de ouders van de student is het niet terugvorderen van het leefloon bij de ouders omdat hun inkomen zelf te laag is. Als we beide indicatoren samen bekijken dan blijkt er bij bijna drie vierde van de

studenten een kans te zijn dat de ouders het financieel moeilijk hebben (zie Figuur 3). Dit zou zowel een onder- als een overschatting kunnen zijn (zie voetnoot⁵) (De Wilde, 2011).

Figuur 3. Enige indicatie van armoede bij ouders van studenten met (equivalent) leefloon, maart 2010



Gebruikte indicatoren = ouders ooit in OCMW-begeleiding of geen terugvordering bij ouders omwille van laag inkomen

Bron = Eigen enquête (n=1110)

Uit het voorgaande kunnen we besluiten dat de bijstand voor studenten hoofdzakelijk terecht komt in gezinnen die met een vorm van armoede kampen. Slechts in 30 procent van de gevallen is er geen detecteerbaar teken van armoede bij de ouders van de student. Het kan hier gaan om studenten die er alleen voor staan, door een overlijden, een breuk of een conflict met de ouders of om gezinnen die in principe niet onder de leefloonwet zouden vallen moest er een grondige huishoudtoets gebeuren. We hebben geen aanwijzing dat het laatste vaak het geval zou zijn. Opvallend is dat bij een relatief groot aandeel van de gezinnen waar de student inwonend is bij de ouders, de ouderlijke inkomsten niet worden opgenomen in de inkomensstoets. Dit betekent dat er geen ouders zijn, dat de inkomens van de ouders onbestaande of laag zijn of dat de OCMW's redenen zien om de ouderlijke inkomsten vrij te stellen. Elk van deze situaties doet een gebrek aan bestaansmiddelen vermoeden.

⁵ Enerzijds zou het kunnen dat één van beide ouders het moeilijk heeft, maar dat een andere ouder er beter voorstaat, wat mogelijk ook de levensstandaard van de student verhoogt. Anderzijds is over tien procent van de ouders niet voldoende informatie bekend, het zou kunnen dat het hier eveneens om arme ouders gaat (zie Figuur 3).

3.3.2 *Type studie*

Geheel in de activeringslogica worden er een aantal eisen gesteld aan het type studie dat een student met leefloon volgt. Deze vereisten zijn in eerste instantie formeel. Het moet gaan om een voltijdse studie die men kan volgen aan een erkende onderwijsinstelling en die leidt tot een diploma. Verder stelt de wetgever dat het om een diploma secundair onderwijs of een eerste diploma hoger onderwijs dient te gaan (Dupont, 2004). Ongeveer de helft van de studenten (43-53%) volgde in 2010 een opleiding in het hoger onderwijs (bachelor of master). De andere helft volgde een opleiding die leidt naar een diploma secundair onderwijs, hetzij in het regulier onderwijs, hetzij in het tweede kans onderwijs. Deze laatste was echter een erg kleine groep (2-5%). Opvallend zijn de zes procent studenten die reeds een diploma hoger onderwijs hadden, terwijl zij nog onder OCMW-begeleiding aan het studeren waren (De Wilde, 2011). De keuze tot de ondersteuning van jongeren die reeds een eerste diploma hoger onderwijs hebben, wordt wellicht gemaakt op basis van afwegingen met betrekking tot een laatste vereiste: de studie moet de arbeidskansen van de jongere op de arbeidsmarkt aanzienlijk verhogen (Dupont, 2004). Er bestaan echter geen richtlijnen met betrekking tot deze vereiste. Sommige OCMW's hebben hierrond eigen interne richtlijnen vastgelegd. Andere OCMW-medewerkers en –raadsleden beslissen op basis van een concreet dossier.

Binnen de grenzen van studies die ofwel tot een diploma secundair onderwijs ofwel tot een eerste diploma hoger onderwijs leiden heeft een jongere in principe vrije studiekeuze. Letterlijk schrijft de wetgever voor: “De studiekeuze komt de jongere toe, maar moet met het OCMW besproken worden” (Dupont, 2004, p.3). Wel dient de studie bij te dragen “tot het verhogen van de mogelijkheden van de betrokken persoon inzake professionele inschakeling” (Dupont, 2004, p.3). Uit onze enquête bleek dat de keuze omtrent de te volgen studie volgens de OCMW-medewerkers volledig bij de jongeren ligt. Slechts in ongeveer vier procent van de dossiers kwam deze keuze er in overleg tussen student en maatschappelijk werker. En heel zelden (0-4%) was het voornamelijk het OCMW dat initiatief nam (De Wilde, 2011). Studenten blijken dus volgens de OCMW's een vrije studiekeuze te hebben.

We hebben echter geen idee van weigeringen van studenten door OCMW's omdat studies te hoog gegrepen lijken of omdat ze niet gericht zijn op inschakeling in de arbeidsmarkt (zie eerder). In de kwalitatieve bevraging van de studenten kwamen er wel verhalen naar boven dat maatschappelijk werkers vragen stelden bij de lengte van de opleiding (bv. geneeskunde) of bij de keuze voor een bepaalde universitaire opleiding (bv. sinologie). Beide voorbeelden lijken ingegeven door een besparingslogica (Hermans & De Groof, 2011). Niet enkel studiegebonden argumenten spelen een rol in het beslissingsproces. Maatschappelijk werkers achten het bovendien niet eenvoudig om de studiebekwaamheid en de haalbaarheid van studies in te schatten. Ze beschikken zelf niet over instrumenten om dit te doen en zijn van mening dat de studie-oriëntering door studiebegeleidingsdiensten in het middelbaar onderwijs (CLB's) onvoldoende is (Hermans & De Groof, 2011).

Al bij al kunnen wij stellen dat de overgrote meerderheid van de jongeren ondersteund wordt voor een studie die hun kansen op de arbeidsmarkt aanzienlijk verhoogt, namelijk een studie secundair onderwijs of een eerste studie hoger onderwijs. Het spreekt voor zich dat er discussie bestaat over welke studies dermate kansenverhogend zijn dat zij overheidssteun

aanvaardbaar maken. Niemand van de ondervraagde OCMW-medewerkers twijfelt eraan dat studies secundair onderwijs hiertoe behoren, maar de twijfel wordt groter bij bacheloropleidingen en zeker bij masteropleidingen.

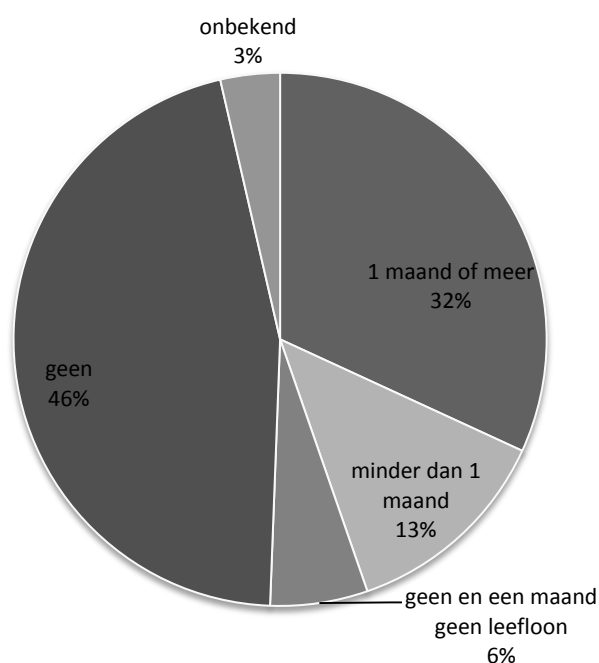
3.3.3 *Werkbereidheid*

Net zoals andere jongeren dient een student met bijstandsuitkering werkbereid te zijn. Deze werkbereidheid wordt echter anders ingevuld dan bij andere cliënten. Een student moet werkbereid zijn in de perioden die verenigbaar zijn met haar studie (Dupont, 2004). Uit ons onderzoek kunnen wij opmaken dat slechts weinig studenten (8%) werkten in de loop van het academiejaar (in maart 2010). De meerderheid hiervan (4-8%) werkte in het weekend. Ongeveer twee procent (1-3%) werkte vaker dan in het weekend. Van hen die niet werkten in maart, zou er ongeveer vijf procent (2-8%) wel in andere maanden van het academiejaar gewerkt hebben. Dat betekent dat zeker 80 procent van de studenten niet werkte gedurende het academiejaar.

Met betrekking tot een studentenjob in de vakantie van 2010 is de groep relatief evenredig verdeeld over werken (38-51%) en niet werken (45-58%). Een klein deel van de volledige groep (2-9%) werkte niet, maar kreeg ook een maand geen uitkering van het OCMW (Figuur 4 – De Wilde 2011). Het ontzeggen van een leefloon tijdens de vakantieperiode, terwijl de jongere wel nog een GPMI 'studie voltijds leerplan' heeft, is in principe onwettig (cf. omzendbrief 'studenten en recht op maatschappelijke integratie – voetnoot 5). In de focusgroepen vernamen wij dat deze afspraak soms in het GPMI wordt opgenomen (Hermans, De Groof, 2011). Van de studenten die wel werkten in de vakantie werkte het grootste deel één maand (23-37%). Een andere groep (7-18%) werkte minder dan een maand en slecht een klein deel werkte meer dan één maand (1-3%) (Figuur 4 – De Wilde, 2011).

Dit alles betekent dat de OCMW's relatief vaak afzien van de werkverplichting bij studenten. In de focusgroep met maatschappelijk werkers kwam vooral het afraden van studentenarbeid tijdens het schooljaar aan bod. Maatschappelijk werkers vinden het belangrijk dat studenten zich dan volledig op hun studie toeleggen (Hermans, De Groof, 2011). Het is echter onduidelijk wat hiervan aan de basis ligt. Is het zo dat de cliënten moeilijk werk vinden (cf. beperkte beschikbaarheid van werk voor deze specifieke doelgroep), verzuimen zij werk aan te nemen dat er wel is of worden er eerder billijkheidsredenen aangehaald, zoals een tweede zittijd of mentale overbelasting of het hebben van een kind of... Voor buitenstaanders kan het immers wrang zijn dat studenten tijdens de vakantiemaanden verder worden uitbetaald, zonder dat hier iets tegenover lijkt te staan.

Figuur 4. Studenten met al dan niet een job in zomer 2010



Bron = Eigen enquête (n=420)

3.3.4 Vordering van het studietraject

Ten slotte is de OCMW-dienstverlening niet vrijblijvend. De student dient haar uiterste best te doen om te slagen, de lessen regelmatig bij te wonen, deel te nemen aan de examens en zijn of haar studieresultaten ter beschikking te stellen van het OCMW (Dupont, 2004). Dat betekent meteen ook dat er geen resultaatsverbintenis verbonden is aan de dienstverlening. De wetgever stelt uitdrukkelijk dat het in sommige gevallen gewettigd is om een jongere zijn of haar jaar te laten over doen, zeker als de nodige inspanningen werden geleverd (Belgische Kamer voor Volksvertegenwoordigers, 2002). In de praktijk gebeurt het wel dat de steun wordt stopgezet wanneer een jongere niet slaagt voor zijn of haar jaar. Dit gebeurt meestal op basis van een overweging in verband met de geleverde inspanningen en de mogelijkheden van de jongere. We gaan in een volgende paragraaf in op het percentage jongeren dat een succesvol studietraject doorloopt.

3.3.5 Besluit

Afsluitend kunnen we stellen dat de voorwaarden tot intrede in het bijstandssysteem die de wetgever voor studenten gehanteerd heeft voor een groot deel het beoogde effect hebben: voornamelijk arme studenten, die willen starten met of die bezig zijn aan een studie die hun arbeidskansen verhoogt en die gemotiveerd en voldoende bekwaam zijn, stromen door naar de bijstand. Er kunnen enkel vragen gesteld worden bij de voorwaarde 'werkberedheid' die niet bij een meerderheid leidt tot een opname van een studentenjob. Studententarbeid zou de hoogte van de leeflonen kunnen doen afnemen, omdat een deel van het bekomen inkomen in rekening wordt genomen ter berekening van het leefloon. Het lijkt, in tegenstelling tot

praktijken in het buitenland, in België niet tot de geplogenheden te behoren dat je als student ook werkt.

3.4 Het succes van het studie- en begeleidingstraject

Als laatste stellen we ons nog de vraag of de begeleiding van studenten in de bijstand effectief is. Van zulke effectiviteit kan het afhangen of 'studeren' als een te verdedigen billijkheidsreden beschouwd wordt om (tijdelijk) af te zien van snelle toeleiding naar de arbeidsmarkt. De effectiviteit evalueren we enerzijds door te kijken naar de beperkte informatie die we hebben over de studievordering van jongeren met (equivalent) leefloon, maar tevens door stil te staan bij het verloop van de begeleiding. Brengt deze veel moeilijkheden met zich mee, en zijn jongeren zelf tevreden over wat hen geboden wordt?

Wij hebben via ons onderzoek enig zicht verkregen op de werklast die gepaard gaat met het begeleiden van studenten, wat rechtstreeks resulteert in kosten. We kunnen deze werklast echter niet vergelijken met de werklast met betrekking tot andere types cliënten, omdat daarover vergelijkbaar onderzoek ontbreekt. In bijna alle dossiers (96-99%) was er een persoonlijk contact tussen de maatschappelijk werker en de student gedurende het academiejaar 2009-2010. In 13 procent (8-19%) van de dossiers was er contact tussen het OCMW en de ouders en in zeven procent (5-10%) (eveneens) tussen de instelling waar de student les volgde en de maatschappelijk werker. Twee derde (59-74%) van de studenten werd om de drie maanden gezien door een maatschappelijk werker. Deze frequentie sluit aan bij de wettelijke bepalingen. Wanneer een GPWI wordt afgesloten dient er immers eenmaal per trimester een evaluatie van het traject te gebeuren (Vande Lanotte, 2002). Andere relatief veel voorkomende begeleidingsfrequenties waren 'maandelijks' (9-19%) en om het half jaar (7-14%) (De Wilde, 2011).

In tegenstelling tot wat uit het kwantitatieve onderzoek (ingevuld door maatschappelijk werkers) naar voor komt, leren we op basis van het kwalitatief onderzoek (gesprekken met studenten) dat er een verschil is in de frequentie van de contacten, naar gelang het type studie of de woonplaats. Vooral studenten uit het secundair onderwijs geven aan heel frequent begeleid te worden (van zes keer per jaar tot bijna wekelijks). In tegenstelling hiermee vindt de begeleiding voor sommige andere studenten maar één keer per jaar plaats. Hier gaat het steeds om studenten die op kot zijn in een andere stad dan het OCMW waardoor ze begeleid worden (Hermans, De Groof).

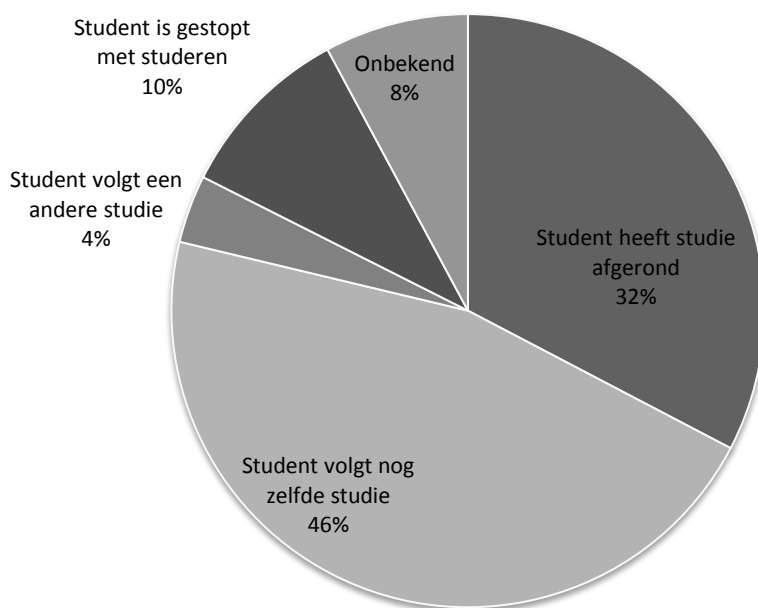
We zijn ons ervan bewust dat een deel van het contact tussen student en OCMW niet in beeld komt door de manier waarop wij de frequentie bevraagd hebben in onze enquête. Zo beschikken wij niet over informatie over telefonische en elektronische contacten, twee communicatiemiddelen die wellicht regelmatig gebruikt worden. Vermits we vroegen naar de frequentie van het contact op jaarbasis, hebben we eveneens geen zicht op het verschil tussen de beginperiode en de eigenlijke begeleidingsperiode. Wij vermoeden dat de contacten in de beginperiode veel frequenter zijn dan in de periode erna.

Inhoudelijk gaat de begeleiding over het bespreken van studieresultaten en, voor studenten secundair onderwijs, de aanwezigheden op school. Een negatieve ervaring die verschillende studenten aanhalen is dat ze weinig geïnformeerd worden over hun rechten en plichten. In dezelfde lijn klagen sommige studenten aan dat ze niet op de hoogte gebracht worden wanneer er problemen zijn met het leefloon en de stopzetting hiervan. Zeker voor studenten die alleen wonen, kan dit voor problematische financiële situaties zorgen. De relatie met de maatschappelijk werker komt naar voor als een heel belangrijk element in de begeleiding. Ongeveer tien van de 30 bevraagde studenten geven aan het gevoel te hebben dat er geen sprake is van een menselijke relatie. Deze studenten vertellen dat ze niet over persoonlijke zaken spreken met hun maatschappelijk werker, ook niet wanneer dit een verklaring kan bieden voor eventuele slechte resultaten. Ze hebben het gevoel dat de maatschappelijk werker niet achter hen staat. De andere groep studenten ervaren wel een menselijke relatie met de maatschappelijk werker en hoe dit voor hen van groot belang is en hen ook motiveert om zich in te zetten voor hun studies. Ze worden gewaar dat de maatschappelijk werker betrokken is en wil dat ze slagen. Deze studenten geven aan dat ze met de maatschappelijk werker ook over hun persoonlijke leven praten. Een aantal knelpunten die ook al in eerder kwalitatief onderzoek bij jonge OCMW-gebruikers naar boven kwamen (Seynaeve et al, 2004), worden hier bevestigd: de gepercipieerde verschillen tussen maatschappelijk werkers, het gevoel van willekeur, een te afstandelijke relatie, onvoldoende begrip en steun. Daartegenover staan ook een aantal positieve getuigenissen over de menselijke relatie die ze hebben met de maatschappelijk werker die hen steunt en begeleidt (Hermans & De Groof, 2011).

Een pijnpunt dat door verschillende studenten aangehaald wordt, is dat ze lessen moeten missen voor hun afspraken op het OCMW. Vooral voor de studenten die weinig aan de begeleiding hebben en die het ervaren als een louter administratieve zaak, is dit een belangrijk punt van ongenoegen. Ze missen flexibiliteit van en een menselijke relatie met hun maatschappelijk werker (Hermans & De Groof, 2011).

Naast de vlothedigheid van en de tevredenheid over de begeleiding, staan we stil bij de studievordering die studenten maken terwijl zij een leefloon ontvangen. Het is aan de hand van ons onderzoek mogelijk om daar een zekere indicatie van te geven. We weten immers welke de studiestatus was van de student in de zomer van 2011, een ruim jaar later dan maart 2010, het moment waarop de besproken dossiers geselecteerd werden. De eerste twee categorieën, nl. 'diploma behaald' of 'nog bezig aan dezelfde studie' beschouwen we als een 'tot nog toe succesvol traject'. Ook al hebben we geen informatie over het al dan niet dubbelen van scholieren of de mate waarin een modeljaar werd afgewerkt door een student hoger onderwijs en of deze studenten uiteindelijk het einde van hun studie zullen halen. Bijna alle studenten (81-90%) waarvan de studiestatus bekend is (n=945) volgden twee juni-zittijden later nog dezelfde studie of hadden een diploma behaald. Een kleine helft van de studenten (41-51%) volgde in de zomer van 2011 nog dezelfde studie. Een derde (28-37%) behaalde het eindexamen, ongeveer tien procent (6-14%) stopte met studeren en een heel kleine groep (3-5%) volgde een andere studie. Van ongeveer acht procent (5-11%) is het onbekend welke hun studiestatus was in de zomer van 2011 (zie figuur 5 – De Wilde, 2011).

Figuur 5. Studiestatus van studenten met (equivalent) leefloon, maart 2010 – zomer 2011



Bron = Eigen enquête (n=945)

Uit een multivariate logistische regressie⁶ bleek dat jongeren die vaker dan om de drie maanden contact onderhielden met hun maatschappelijk werker iets meer kans hadden om in een niet-succesvol traject te zitten dan gelijkaardige studenten die minder vaak gezien werden (De Wilde, 2011). We kunnen hieruit echter niet besluiten dat regelmatige contacten een oorzaak vormen van falen. Wellicht is het eerder zo dat jongeren die moeite hebben met hun studie (en eventueel met andere aspecten in het leven) sowieso nauwer worden opgevolgd door hun maatschappelijk werker. Wel kan dit resultaat de hypothese bevestigen dat jongeren die een goede studievordering hebben, niet intensief worden opgevolgd. Deze beperkte opvolging lijkt ons immers het resultaat van een combinatie van tijdsgebrek en het vertrouwen van de maatschappelijk werker in het goede verdere verloop.

Aan de hand van het voorgaande kunnen we stellen dat studenten met een (equivalent) leefloon een grote financiële last vormen voor de Belgische overheid. Dit kan echter enigszins genuanceerd worden door het feit dat zij zelden een volledig leefloon, laat staan een leefloon gezinshoofd ontvangen en dat de begeleiding van de meeste studenten beperkt is tot een contact om de drie maanden. Bovendien lopen de meeste begeleidingen vlot. Maatschappelijk werkers geven aan dat studenten met een goed studietraject vaak makkelijk te begeleiden cliënten zijn en uit de studievordering een ruim jaar na de startdatum van de bevraging blijkt dat de trajecten doorgaans succesvol verlopen.

⁶ Voor methodologische informatie met betrekking tot de multivariate logistische regressie zie De Wilde (2011).

3.5 Samenvatting van het empirische deel

Meer dan 17.000 jongeren kregen in 2011 in België de kans om hun studie te combineren met een uitkering. Dat studenten deel uitmaken van de bijstandspopulatie is niet nieuw. Ook voor de invoering van het recht op maatschappelijke integratie in 2002 klopten studenten aan bij een OCMW of werden cliënten aangespoord een studie aan te vatten. Wel valt op dat de groep studenten gestaag toeneemt sinds 2002. Steeds meer jongeren in financieel moeilijke omstandigheden krijgen dus de kans om aan hun studieloopbaan (verder) te werken.

De centrale onderzoeksvraag van dit bericht luidde: Kadert studeren rechtmatig binnen de activeringsideologie die de RMI-wet kenmerkt? Studeren leidt niet noodzakelijk rechtstreeks naar een tewerkstelling. De twee eigenlijke integratiekanalen die door OCMW's aan jongeren kunnen worden aangeboden, met name het aanbod van tewerkstelling of het opstellen van een geïndividualiseerd project dat binnen een bepaalde periode naar tewerkstelling leidt, hebben de ambitie dat wel te doen. Studeren wordt echter als een billijkheidsreden opgenomen in de RMI-wet, waardoor studenten tot op zekere hoogte worden vrijgesteld van de werkbereidheidseis. De logica daarachter is dat het behalen van een diploma, ook al is er geen onmiddellijke tewerkstelling, de arbeidskansen van een jongere aanzienlijk verhoogt. De analyse in dit CSB-bericht leerde dat de opname van studenten als doelgroep in de wet, er voor een deel kwam vanuit pragmatische redenen, zoals de specifieke organisatie van de studiefinanciering in België of de ruime individualisering van het leefloon. Deze context maakt dat de Europese tendens om jongeren studiekansen te geven in België deels vertaald wordt in ondersteuning via bijstandsuitkeringen voor studenten. Daarnaast is het Belgische systeem uniek in die zin dat er relatief weinig bepalingen zijn in de RMI-wet die specifieke doelgroepen uitsluiten, zoals jongeren onder de 25 in Frankrijk of in de nabije toekomst jongeren zonder startkwalificatie (getuigschrift secundair onderwijs) in Nederland. De Belgische bijstandswet heeft in die zin een sterk residuair karakter. Alle mensen in financiële nood die nergens anders terecht kunnen, hebben principieel de kans om een bijstandsuitkering te ontvangen.

Ons onderzoek op basis van een grootschalige enquête wijst inderdaad uit dat de meerderheid van de jongeren wellicht opgroeide in moeilijke financiële omstandigheden. Meer dan 70 procent van de studenten heeft ouders die ooit zelf cliënt waren of nog steeds zijn bij een OCMW of waarbij het leefloon niet wordt teruggevorderd omdat hun inkomsten te laag zijn. Bovendien volgt een kleine meerderheid van de studenten een opleiding secundair onderwijs. Deze vaststellingen staan in fel contrast met het beeld dat meermaals in de publieke opinie werd opgehangen van studenten uit begoede milieus die een beroep doen op het OCMW. De OCMW's spelen een niet te onderschatten rol in het mogelijk maken van studies hoger onderwijs voor jongeren en in het vermijden van ongekwalificeerde uitstroom uit het secundair onderwijs.

De activeringslogica wordt doorgetrokken voor studenten door te verwachten dat ze een studie kiezen die hun arbeidskansen verhoogt (enkel secundair onderwijs of een eerste studie hoger onderwijs in een erkende instelling) en hun best te doen om te slagen. Dit laatste blijkt ook daadwerkelijk het geval te zijn. 80 procent van de jongeren die in maart 2010 een uitkering als student ontving, volgt een ruim jaar later nog steeds dezelfde studie of heeft een diploma behaald. Tevens blijkt de begeleiding van gemotiveerde studenten relatief vlot te

verlopen. De meerderheid van de jongeren wordt slechts sporadisch (met name om de drie maanden) opgevolgd. Verder worden van studenten met een leefloon gevraagd om op de momenten dat het verenigbaar is met hun studie (voornamelijk de vakantiemaanden) studentenarbeid te verrichten. Aan deze voorwaarde wordt maar door een kleine helft van de jongeren voldaan. Het is onduidelijk waarom de meerderheid van de studenten, in tegenspraak met de wettelijke vooropstellingen, niet werkt.

Wij besluiten uit dit alles dat – in de lijn van de Europese doelstelling om te investeren in het verhogen van onderwijskansen – het kiezen voor bijstandsuitkeringen voor een student in de typische Belgische beleidscontext, een keuze is voor arbeidstrajectactivering van jongeren op lange termijn. Hieronder nemen we echter een aantal aanbevelingen op die de dienstverlening zouden kunnen optimaliseren.

4. Beleidsaanbevelingen

In het laatste deel van dit bericht willen we een aantal van de besproken thema's hernemen en samenvatten in beleidsaanbevelingen, zowel naar de overheid, als naar de lokale OCMW's toe.

4.1 Evenwicht tussen reguliere ondersteuning vanuit het onderwijs en ondersteuning vanuit de bijstand bewaren

Zoals aangegeven is het een algemeen Europese doelstelling om in te zetten op onderwijskansen voor jongeren. België is één van de weinige landen waar dit – onder andere omwille van de huidige Belgische context – resulteert in bijstandsuitkeringen. De Belgische bijstandswetgeving heeft dus – ook voor studenten – een sterk residuair karakter. Dit betekent dat studerende jongeren in financiële nood, die nergens anders kunnen opgevangen worden, quasi automatisch kunnen instromen in de bijstand. We kunnen ons echter de vraag stellen of het residuaire karakter van de bijstand niet onder druk komt te staan, gezien de sterke toename van het aantal studenten gedurende de laatste jaren. Dat de groep zo groot is, kan betekenen dat andere instanties te weinig ondersteuning bieden (Saraceno, 2002).

In een eerste aanbeveling verkennen we dan ook pistes om dit residuaire karakter te vrijwaren. Dit impliceert ingrepen in meer universele systemen, zoals het onderwijs en de studietoelagen. Het hoge aantal meerderjarige scholieren secundair onderwijs die een leefloon ontvangen, wijst namelijk op een algemeen pijnpunt van ons onderwijssysteem, met name de schoolvertraging. Dat uit ons onderzoek bijkomend blijkt dat de helft van de studenten onder het OCMW-cliënteel bij geboorte een vreemde nationaliteit had, wijst op een extra moeilijkheid om deze groep studenten zonder vertraging door het secundair onderwijs te loodsen. Een onderwijssysteem dat nog meer inzet op het voorkomen van vertraging en uitval, zou tot gevolg kunnen hebben dat er minder leeflonen moeten uitgekeerd worden aan meerderjarigen in het secundair onderwijs. Wij menen bovendien dat OCMW's ook zelf kunnen bijdragen aan het voorkomen van onnodige vertraging. Uit het kwantitatieve onderzoek kwam naar voor dat ongeveer de helft van de ouders van studenten zelf (ooit) in begeleiding was bij een OCMW. Uit de focusgroepen bleek dat OCMW-medewerkers zelden

aandacht schenken aan de studievorderingen van de minderjarige kinderen van hun cliënten, tenzij de cliënten dit zelf willen bespreken. Als maatschappelijk werkers dit expliciet als gespreksthema opnemen in de begeleiding en preventief de situatie opvolgen, dan zouden zij in sommige gevallen een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van de verlenging van de studieloopbaan en van schooluitval. Tevens kunnen projecten als huiswerkklassen, de samenwerking met schoolopbouwwerk en andere initiatieven die reeds binnen OCMW's of in de gemeente bestaan verder gestimuleerd en uitgebouwd worden. Dit soort maatregelen passen binnen de versterking van de strijd tegen kinderarmoede en kunnen onder andere gefinancierd worden door meer middelen vrij te maken voor de bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontplooiing van OCMW-gebruikers (de zogenaamde socio-culturele participatie).

Om het aantal studenten dat beroep dient te doen op de bijstand te verkleinen, om zo haar residuaire karakter te vrijwaren, willen we nog een tweede piste voorstellen. Idealiter zouden enkel jongeren in extreme nood beroep moeten kunnen doen op het bijstandssysteem en niet ook de jongeren die net uit de boot vallen in het bestaande studiefinancieringssysteem. De verhoging van de bestaande schooltoelagen en studiebeurzen dient overwogen te worden. Zowel uit de focusgesprekken als uit eerder onderzoek blijken de toelagen te beperkt te zijn om de werkelijke studiekosten te dekken. Om de studiekosten te dekken zijn jongeren, die zelf of wiens gezin over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken, dus afhankelijk van toelagen die in principe bedoeld zijn voor levensonderhoud, zoals de kinderbijslag en een bijstandsuitkering. Daarom pleiten we voor een verhoging van de studietoelagen. Het is evenwel zo dat dit in principe niet de instroom van studenten in de bijstand zal verkleinen, vermits studietoelagen momenteel niet opgenomen worden in de middelentoets ter berekening van het recht op een leefloon. Als een afdoende verhoging van de studietoelagen wordt doorgevoerd, zou het gedeeltelijk opnemen van de studiebeurs in de middelentoets een voorwerp van discussie kunnen vormen. De mogelijkheid tot gedeeltelijke opname van de studiebeurs in de middelentoets is reeds voorzien in het artikel 22 van het Koninklijk Besluit met betrekking tot het Recht op Maatschappelijke Integratie. Zulke gedeeltelijke verrekening van de studiebeurs mag echter het recht op een menswaardig bestaan niet in het gedrang brengen.

4.2 *Beperken van de nadelen van de discretionaire beslissingsruimte*

Een nadeel van het instromen van studenten in de bijstand – omdat er enerzijds niet voldoende ondersteuning is van andere instanties en de overheid anderzijds investeren in onderwijs wel als arbeidsactivering beschouwt -, is dat er veel discretionaire ruimte is voor OCMW's en maatschappelijk werkers in het kiezen van de geschikte dienstverlening. De hulp wordt immers geboden op maat van de student en is niet op verregaande manier vastgelegd in regels, zoals dat in de studiefinanciering in zowel België, Nederland als Frankrijk wel het geval is. De studenten uitten de klacht dat zij willekeur ervaren, zowel tussen OCMW's als binnen één OCMW. Volgens hen is de begeleiding afhankelijk van het OCMW waar je een aanvraag doet of afhankelijk van de begeleider die je treft. Vermits de regelgeving vanuit de federale overheid en vanuit het OCMW veel ruimte laat voor interpretatie is het mogelijk dat er begeleidingsverschillen optreden. Vanzelfsprekend zijn bijstand en de discretionaire ruimte die daaraan verbonden is een belangrijk instrument van een armoedebeleid dat sociale investering

beoogt. We vermoeden immers dat voor de groep studenten, die na een eventuele verhoging van de studiefinanciering (zie vorige aanbeveling), nog moet aankloppen bij een OCMW, maatwerk het meeste kans op geschikte begeleiding garandeert. Het is immers eigen aan de filosofie van de OCMW-wet dat de appreciatiebevoegdheid in deze materies aan het OCMW gelaten wordt. Het is bovendien eigen aan het maatschappelijke werk dat in de relatie met de cliënt bepaald wordt wat de mogelijkheden en noden zijn.

Toch zijn we bezorgd over een aantal van de negatieve gevolgen van die beslissingsruimte, die verregaande consequenties kunnen hebben in een mensenleven, zoals – mits men over voldoende intellectuele mogelijkheden beschikt – de niet automatische toekenning van het recht op een universitaire opleiding binnen alle OCMW's of het verschil in mogelijkheden tot herkansing voor jongeren begeleid in verschillende OCMW's. Zoals gezegd lijkt het inperken van de discretionaire ruimte ons een stap te ver. Deze discretionaire ruimte kan wel aangevuld worden met een optimalisatie van het procedureel recht van cliënten (Rosanvallon, 2011). Procedureel recht staat tegenover materieel recht, waarin wordt vastgelegd welke rechten en plichten er bestaan. Procedureel recht daarentegen verduidelijkt de procedures die een persoon dient te volgen om deze rechten te vrijwaren. In het concrete geval van studenten bevelen we aan jongeren afdoend te informeren over hun rechten en wat zij moeten doen om die rechten te realiseren. Jongeren zouden duidelijk geïnformeerd moeten worden over bijvoorbeeld hun recht op hoorrecht door de OCMW-raad en op hun mogelijkheden om in beroep te gaan tegen een beslissing van een OCMW. Aansluitend kan men werk maken van een laagdrempelige ondersteuning van cliënten wanneer zij gehoord worden door een OCMW-raad of een rechtszaak aanspannen bij de arbeidsrechtbank. De federale overheid kan Verenigingen waar armen het woord nemen stimuleren om deze taak op zich te nemen. Ook de kosteloze rechtshulp kan bij de jongeren meer onder de aandacht gebracht worden. De automatische toekenning van sociale rechten is een meer structurele oplossing. Een bijkomende aanbeveling is dat de OCMW's hun eigen richtlijnen expliciteren om de transparantie van de huidige OCMW-dienstverlening te verhogen en jongeren meer rechtszekerheid te bieden.

Wij beschouwen maatschappelijk werkers binnen OCMW's als de optimale begeleiders van studenten in financiële nood. Zij hebben immers de mogelijkheid om te voorzien in een integrale begeleiding, specifiek gericht op een cliënteel dat in armoede of op de armoedegrens leeft. Uit de focusgroepen met maatschappelijk werkers en beleidsmedewerkers bleek echter dat de OCMW's het inschatten van de studiebekwaamheid en de studievordering moeilijk vinden. De begeleiding van studenten vereist immers specifieke kennis en competenties. Positieve sporen om met de specificiteit van de begeleiding van studenten om te gaan zijn specialisatie (vb. een specifieke dienst of aanspreekpersoon voor jongeren binnen het OCMW) en de uitbouw van samenwerkingsverbanden met derden (vb. schoolopbouwwerk, Centra voor Leerlingenbegeleiding en Centres PMS en diensten van de instellingen van het hoger onderwijs). Verder bevelen we aan dat de overheid (in casu de POD Maatschappelijke Integratie) een (vaak weerkerende) vorming organiseert waarin maatschappelijk werkers voorbereid worden op de materie inzake studenten. Naast een toelichting bij de wetgeving (zowel de leefloonwetgeving als de onderwijsgerelateerde wetgeving), zou de uitwisseling van ervaringen centraal kunnen staan. Aansluitend bij ons pleidooi over het procedureel recht van studenten, kan de POD MI eveneens een aantal voorstellen tot richtlijnen uitwerken, die op

zulke vormen ter discussie worden voorgelegd. Thema's die aan bod zouden moeten komen zijn: wanneer een studie als voltijds beschouwd kan worden (vb. bij e-learning, bij een beperkt aantal overblijvende uren voor het behalen van het diploma, ...), het aantal kansen dat een student krijgt bij een negatief schoolresultaat en het moment van heroriëntering, het omgaan met het spanningsveld tussen enerzijds de verhoging van de arbeidsmarktkansen en anderzijds de vrijheid van onderwijskeuze. Binnen een aantal OCMW's bestaan reeds zulke interne richtlijnen, die als basis zouden kunnen fungeren.

4.3 Studeren als een volwaardige optie voor leefloongerechtigden

Afsluitend willen wij pleiten voor een grotere doorstroom van ondergekwalficeerde jongeren in financiële nood naar de bijstand. Dit lijkt in tegenspraak met ons pleidooi voor versterking van het residuaire karakter van de bijstand. We doelen hier echter niet op studenten die door de mazen van het studiefinancieringssysteem vallen of zij die mits betere preventieve begeleiding geen scholingsachterstand zouden oplopen. Wel beogen we de jongeren die ondergekwalficeerd zijn en afhankelijk dreigen te blijven van de bijstand zonder een eindexamen secundair onderwijs of hoger onderwijs. Uit ons onderzoek blijkt duidelijk dat de huidige wetgeving en de huidige praktijk omtrent activering voor jongeren in de bijstand in de eerste plaats gericht is op een zo snel mogelijke toeleiding naar tewerkstelling. Studeren geldt slechts als een billijkheidsreden om af te zien van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en wordt door OCMW's zelden als een prioritair project naar voor geschoven als de jongere er zelf niet op aanstuurt. Gegeven het belang van een diploma secundair of tertiair onderwijs voor de latere kansen op de arbeidsmarkt van de jongere, zou het wenselijk zijn om zowel in de regelgeving als in de praktijk studeren als een evenwaardige piste te beschouwen voor maatschappelijke integratie.

5. Algemeen besluit

Sinds tien jaar zijn studenten in materiële nood een expliciete doelgroep in de Belgische bijstandswetgeving. Voor het invoeren van de nieuwe wet Recht op Maatschappelijke Integratie, was een student die een aanvraag deed bij een OCMW afhankelijk van de plaatselijke gebruiken en gevoeligheden. Sinds 2002 zijn studerende jongeren, mits zij voldoen aan een aantal voorwaarden, gerechtigd op een leefloon. Deze bijdrage peilde naar de eventuele contradictie tussen de – vooral voor jongeren – toegenomen nadruk op arbeidsactivering in de leefloonwet en het financieel ondersteunen van een studieloopbaan die jongeren die zouden kunnen werken, mogelijk voor een lange periode, weghoudt van onmiddellijke inschakeling op de arbeidsmarkt.

Wij toonden aan dat het opnemen van studenten in de leefloonwet zowel ideologische als pragmatische grondslagen heeft. Enerzijds wilde de wetgever – in de lijn met de Europese doelstellingen – inzetten op het optimaliseren van het studietraject van de Belgische jongeren. Anderzijds betrof het een officialiseren van een bestaande praktijk. Een praktijk die ontstond omdat de studiefinanciering tekort schiet en omdat de bijstandsuitkeringen in België sterk geïndividualiseerd zijn, waardoor ouders met meerderjarige kinderen geen beroep meer

kunnen doen op een gezinsuitkering. Hoewel wij pleiten voor een ruimere studiefinanciering – wat misschien een deel van de financiële problemen van jongeren die nu beroep doen op een leefloon zou oplossen – zijn wij ook vragende partij voor het behoud van de bijstand als een residuair instrument. Gegeven de typische Belgische situatie, zou een aantal jongeren niet kunnen studeren, moesten zij niet door een OCMW ondersteund worden.

Als we ervan uitgaan dat het behalen van een secundair diploma en/of een diploma hoger onderwijs de arbeidskansen van jongeren vergroot, dan mag het OCMW-integratieproject ‘studie voltijds leerplan’ succesvolle arbeidsactivering genoemd worden. Uit onze analyse blijkt immers dat 80 procent van de jongeren een ruim jaar na het ijkpunt van ons onderzoek in een succesvol studietraject zit, wat betekent dat ze afgestudeerd zijn of nog de zelfde studie aan het volgen zijn. Tevens blijken de maatschappelijk werkers zowel als de studenten relatief tevreden over de begeleiding die ze bieden of ontvangen. Een beperking van onze studie is dat we niets kunnen zeggen over de kansen op de arbeidsmarkt van de jonge mensen die een diploma behalen met OCMW-steun. Het kan interessant zijn om na te gaan of zij vlot doorstromen of integendeel nog een periode begeleid worden door hetzelfde of een ander OCMW.

Dit Belgische systeem is, in vergelijking met bijvoorbeeld Nederland en Frankrijk, uniek. Ook daar wordt sterk ingezet op onderwijs, met het oog op verbetering van de arbeidskansen. Deze inspanningen worden echter volledig gedragen door de ministeries van onderwijs en de bijhorende studiefinanciering. Neveneffect daarvan is dat deze ondersteuning sterk gereguleerd is, daar waar het verkrijgen en behouden van een leefloon nog sterk afhankelijk is van het oordeel van een OCMW-raad en/of een maatschappelijk werker. Dit heeft voor- en nadelen. De nadelen waarover studenten getuigen zijn de grote verscheidenheid in begeleiding afhankelijk van het OCMW of de begeleider waarbij men terecht kwam. Het grote voordeel is de kans om maatwerk te leveren aan een erg kwetsbare doelgroep. Om de voor- en nadelen in evenwicht te brengen, lijkt het ons aangewezen om meer in te zetten op het procedureel recht van cliënten. Zij kunnen er zich meer bewust van gemaakt worden wat hun rechten en proceduremogelijkheden zijn, waardoor zij sterker staan in het overleg met het OCMW-personeel.

Ten slotte willen we een kritische noot plaatsen bij de mate waarin, zowel in de wet, als in de praktijk studeren als gepaste arbeidsactivering wordt beschouwd. In de wet blijft studeren ‘slechts’ een billijkheidsreden. Het wordt in die zin niet als een traject beschouwd dat een even grote bijdrage levert aan arbeidsintegratie als het aanbieden van werk of training. Tevens is het zo dat de meeste jongeren die studeren met een (equivalent) leefloon daar zelf voor hebben gekozen. Slechts een heel kleine groep koos voor een studie met OCMW-steun in overleg met dat OCMW. Dat betekent dat studeren zelfden op een succesvolle wijze als begeleidingstraject wordt aangeboden vanuit het OCMW. Hier zijn bedenkingen bij te plaatsen, wetende dat het behalen van een (bijkomend) diploma de arbeidskansen van jongeren verregaand verhoogt.

Bibliografie

- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2002). *Wetsontwerp betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie*.
- Carpentier, S. (2011). 'Uitdagingen van een activerende bijstand die verkleurde. Naar een nieuwe verhouding tussen federaal en lokaal?', *Welzijnsids*, 82, 53-80.
- Centre de documentation administrative (2003). *Décret réglant, pour la Communauté française, les allocations d'études, coordonné le 7 novembre 1983*.
- De Wilde, M. (2011). 'Deel 4: Kenmerken en begeleiding van studenten met (equivalent) leefloon. Kwantitatief onderzoek op basis van enquêtes', in M. De Wilde, K. Hermans, M. De Groof, S. Carpentier, D. Cuypers, D. Torfs & B. Cantillon (eds.), *Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp*. Een onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, p. 91-160.
- De Wilde, M., Cuypers, D., Torfs, D., Van Aelst, K., Cools, P. (2011). 'Deel 2: Beleidsvergelijking België, Nederland en Frankrijk. Vergelijking van de regelgeving inzake studenten en materiële noden in België, Nederland en Frankrijk', in M. De Wilde, K. Hermans, M. De Groof, S. Carpentier, D. Cuypers, D. Torfs & B. Cantillon (eds.), *Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp*. Een onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, p. 18-82.
- De Wilde, M., Hermans, K., De Groof, M., Carpentier, S., Cuypers, D., Torfs, D., Cantillon, B. (2011). *Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp*. Een onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- DUO (2009). *Alles over studiefinanciering voor studenten en afgestudeerden*. Groningen: Dienst uitvoering onderwijs, Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap, 84 blz.
- Dupont, C. (2004). Omzendbrief "Studenten en het recht op een leefloon".
- Ernst & Young (2004). *Studie naar de effecten van de invoering van de wet betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie*. Brussel: Ernst & Young.
- Hermans, K., De Groof, M. (2011). 'Deel 5: De ervaringen van maatschappelijk werkers en studenten. Kwalitatief onderzoek op basis van focusgesprekken', in M. De Wilde, K. Hermans, M. De Groof, S. Carpentier, D. Cuypers, D. Torfs & B. Cantillon (eds.), *Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp*. Een onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, p. 161-208.
- Kabinet Vlaams minister van Onderwijs en Vorming (2006). *Studiefinanciering in het onderwijs in Vlaanderen en de democratisering van het hoger onderwijs*, geraadpleegd juli 2011 uit: <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/archief/2006/2006p/files/0207-Nota-studiefinancieringHO.htm>
- Onderwijs en vorming (2010). *Decreet betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap*. POD Maatschappelijke Integratie (2011). *Helicopternota*. Brussel: POD MI.
- Onderwijs en Vorming Vlaanderen (s.d.). *De toelagen voor studenten hoger onderwijs*, geraadpleegd juli 2011 uit: <http://www.ond.vlaanderen.be/studietoelagen/brochure10-11/toelagenperonderwijsniveau/hogeronderwijs/>

- Put, Seynaeve, Simoens, Van Der Straete (2001). *OCMW's en Studenten*. Eindrapport van een onderzoek in opdracht van de minister voor Maatschappelijke Integratie. Leuven: K.U.Leuven.
- Rosanvallon, P. (2011). *La société des égaux*. Paris, Seuil.
- Saraceno, Chiara (2002). *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*. Bristol: The Policy Press.
- Seynaeve, T., Hermans, K., Declercq, A. & Lammertyn, F. (2004). *Aan de rand van de actieve welvaartsstaat: een socio-biografisch onderzoek naar jongeren en OCMW-hulpverlening*. Gent: Academia Press.
- Speybrouck, A. (2012). Het leergeld van de armoede. *Fedra Magazine*, 15 mei 2012.
- Vande Lanotte, J. (2002). *Algemene omzendbrief. De Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie*.
- Van Mechelen, N., De Wilde, M. (2011). 'Het recht op maatschappelijke integratie: cijfers en ontwikkelingen', *Welzijnsgids* 83, p. 53-80.