

DE TOEKOMST VAN DE INSCHAKELINGS- TEWERKSTELLING (ARTIKEL 60§7) IN HET LICHT VAN DE WERKLOOSHEIDS- HERVORMING: DE CASUS VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

DOOR DR CARLO CALDARINI (*), DR NATHALIE NUYTS (**) & SÉBASTIEN VOTQUENNE (***)

(*) Socioloog en opleider in sociaal beleid

(**) Stafmedewerker Studies en Internationale Relaties, RVA

(***) Stafmedewerker Studies en Internationale Relaties, RVA

1. INLEIDING

In de loop van zijn 90-jarig bestaan heeft de RVA talrijke hervormingen gekend, waaronder de regionalisering van de bemiddelingsopdracht, de invoering van de gezinscategorieën, de invoering en versterking van de degressiviteit, evenals de beperking in de tijd van het recht op de inschakelingsuitkering. De programmawet die in juli 2025 werd aangenomen, markeert het begin van een nieuwe hervorming van de werkloosheidsreglementering en de inschakelingsuitkeringen.

Op basis van ramingen wordt verwacht dat vanaf 1 januari 2026, gespreid over een zekere periode, meer dan 180.000 op een totaal van 300.000 uitkeringsgerechtigde werklozen hun recht op uitkeringen zouden kunnen verliezen. Dit zou leiden tot een aanzienlijke verschuiving van de werkloosheid naar de sociale bijstand.

In de parlementaire voorbereiding van de programmawet wordt op deze verschuiving naar de sociale bijstand door de wetgever geanticipeerd (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2025). In de memorie van toelichting wordt gewezen op de verwachte toename van het aantal rechthebbenden op het leefloon als gevolg van de beperking in de tijd van de werkloosheidsuitkeringen, evenals op de impact daarvan op de OCMW's. Tegelijkertijd worden begeleidende maatregelen, zoals een verhoging van de financiering van het leefloon en een versterking van de tewerkstellingskansen in de sociale economie, aangekondigd, zonder dat deze specifiek betrekking hebben op het mechanisme van de “inschakelingstewerkstelling” dat exclusief onder de OCMW's valt, in het kader van artikel 60, §7 van de organieke wet van 1976¹.

1) Het leefloon is de financiële tegemoetkoming die wordt gegarandeerd door de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, toegekend aan personen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken en aan de wettelijke voorwaarden voldoen (verblijfplaats, meerderjarigheid, werkberedheid). De equivalente sociale hulp duidt op een financiële hulp die door het OCMW wordt toegekend buiten het kader van het leefloon, wanneer de voorwaarden hiervoor niet zijn vervuld, maar de persoon niettemin in staat moet zijn een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid (artikel 23 van de Grondwet en artikel 1 van de organieke wet betreffende de OCMW's). Omwille van de beknoptheid zullen wij vaak de afkortingen I.L. gebruiken voor het leefloon en ELL voor de equivalente hulp. Voor meer informatie: www.mi-is.be.

Dat is merkwaardig. Als lokale instanties hebben de OCMW's niet alleen de opdracht om uitkeringen in geld toe te kennen wanneer aan de wettelijke voorwaarden is voldaan, maar ook om diverse begeleidingsmaatregelen aan te bieden, waaronder ondersteuning bij de inschakeling op de arbeidsmarkt. Om deze tweede opdracht uit te voeren, beschikken zij over een bijzonder instrument, dat op zijn beurt zijn vijftigste verjaardag viert: de “artikel 60, §7-tewerkstellingen”.

In de context van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat als casus in dit artikel centraal staat, staan deze tewerkstellingen ook bekend onder de naam “inschakelingstewerkstelling”². In dat kader worden personen door de OCMW's tewerkgesteld voor het exacte aantal dagen dat nodig is om opnieuw toegang te krijgen tot de werkloosheidsuitkeringen.

Dit artikel start met een beschrijving en contextualisatie van het stelsel van inschakelingstewerkstelling en anderzijds een verduidelijking van de kernaspecten van de werkloosheidshervorming. Daarna volgt een analyse van de impact die deze hervorming mogelijk heeft op de betrokken activeringsmaatregel. De analyse spitst zich toe op de goed gedocumenteerde casus van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. We willen hiermee niet alleen bijdragen tot het begrip van een specifiek instrument, maar ook licht werpen op het bredere kader van de manier waarop het Belgische systeem in verleden en toekomst de verhouding van sociale hulp en werkloosheidsverzekering organiseert.

2. DE INSCHAKELINGSTEWERKSTELLING

2.1. EEN BRUG TUSSEN SOCIALE BIJSTAND EN SOCIALE ZEKERHEID

In het hart van de architectuur van de Belgische sociale bescherming heeft de grens tussen sociale bijstand en sociale zekerheid lange tijd een doorslaggevende rol gespeeld. Enerzijds beschermt de sociale zekerheid, die op verzekering is gebaseerd en gefinancierd wordt door sociale bijdragen, personen die over een erkend professioneel statuut beschikken. Anderzijds waarborgt de sociale bijstand, gefinancierd via belastingen en onder meer uitgevoerd door de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's)³, gemeentelijke instellingen die

2) In dit artikel, dat voornamelijk betrekking heeft op het Brussels Gewest, worden de termen “inschakelingstewerkstelling” en “artikel 60” naast elkaar gebruikt. Sinds 1 juli 2014 maken opleiding en beroepsinschakeling immers deel uit van de bevoegdheden die naar de regionale entiteiten zijn overgedragen in het kader van het institutioneel akkoord over de zesde staatshervorming. De term “inschakelingstewerkstelling” is dan ook afkomstig uit het Besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de inschakelingstewerkstelling bedoeld in artikel 60, §7, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

3) De OCMW's, die bij de organieke wet van 1976 werden opgericht onder de benaming “Openbare Centra voor Maatschappelijke Hulp”, werden bij de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie hernoemd tot “Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn”

belast zijn met het waarborgen van dit recht op het niveau dat het dichtst bij de bevolking staat, aan degenen die zich “buiten een statuut” bevinden een minimum aan bestaansmiddelen om “een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid” (artikel 23 van de Belgische Grondwet).

Deze lokale verankering is niet onbelangrijk: zij verleent de OCMW's een vooraanstaande rol in de concrete verbinding tussen sociale bijstand en sociale zekerheid. Het is immers op het gemeentelijke niveau waar abstracte rechten dagelijks worden omgezet in concrete maatregelen, en waar de overgangen tussen bijstand, activering en professionele integratie vorm krijgen.

Tussen deze twee systemen blijven veel mensen lange tijd in een soort tussensituatie hangen: te ver verwijderd van werk om socialezekerheidsrechten te openen, maar tegelijk te dicht bij de arbeidsmarkt om zich tevreden te stellen met een louter residuele bijstand.

Het stelsel van artikel 60, §7 van de organieke wet van 8 juli 1976 (hierna “artikel 60”) bevindt zich precies op dit spanningsveld. Toen de wetgever de OCMW's creëerde en tegelijk deze bijzondere mogelijkheid om een volwaardig statuut van loontrekkende werknemer aan te bieden aan personen die een arbeidsperiode moeten aantonen om het volledige voordeel van bepaalde sociale uitkeringen te verkrijgen, bedacht hij niet enkel een beheersinstrument of een integratiemaatregel naast vele andere. Hij zag het als een echte institutionele brug tussen het bijstandsregime en de sociale zekerheid: een persoon de mogelijkheid bieden om toe te treden tot het stelsel van de sociale zekerheid door hem of haar – via arbeid – een nieuw statuut te geven en de kans te bieden de daaraan verbonden sociale rechten te (her)opbouwen.

In dit perspectief verschijnt artikel 60 als een visionair instrument. Het breekt met een strikt compenserende opvatting van sociale bijstand, die zich ertoe beperkt de “leemten op te vullen” die de socialezekerheidsstelsels openlaten, en kent de OCMW's een actieve rol toe in het opbouwen van rechten op sociale zekerheid.

We moeten daarbij opmerken dat de oprichting van de OCMW's volgde op de invoering van het “bestaansminimum” in 1974. Deze wet heeft geleid tot een evolutie weg van de charitatieve en moraliserende opvatting van sociale bijstand die de tussenkomsten van de vroegere Commissies voor Openbare Onderstand (COO) kenmerkte. Dit heeft geleid tot de erkenning van een recht op sociale bijstand (het minimex), dat bedoeld was om een einde te maken aan de willekeur van de COO's (Zamora, 2012).

De wet van 1974 bepaalt dat “elke Belg die de leeftijd van de burgerlijke meerderjarigheid heeft bereikt, die zijn werkelijke verblijfplaats in België heeft en niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt en niet in staat is zich die te

verschaffen, hetzij door zijn persoonlijke inspanningen, hetzij op andere wijze, recht heeft op een minimum aan bestaansmiddelen⁷⁴.

En via de werking die wordt geregeld door artikel 60, is het OCMW niet enkel de instelling die “in laatste instantie” tussenkomt wanneer alle andere rechten zijn uitgeput: het wordt voor een bepaalde periode een volwaardige werkgever, gemachtigd om personen die uit het contributieve systeem zijn uitgesloten tewerk te stellen zodat zij erin kunnen toetreden of ernaar kunnen terugkeren. Met andere woorden: de toegang tot de sociale zekerheid verloopt hier via de effectieve uitoefening van een recht op arbeid, dat door de gemeenschap wordt gegarandeerd aan degenen die er het verst van verwijderd zijn.

Deze logica maakt van artikel 60 een bijzonder instrument in het Europese landschap. In tal van landen blijft de grens tussen bijstand en verzekering institutioneel sterk afgebakend: “activerings”-beleid koppelt de toegang tot uitkeringen aan verplichtingen inzake het zoeken naar werk of deelname aan programma’s, zonder dat de sociale dienst zelf werkgever wordt. In België daarentegen is ervoor gekozen de OCMW’s toe te laten deze rol op zich te nemen, zij het tijdelijk, om zo een concreet scharnier te creëren tussen de twee takken van de sociale bescherming.

De arbeidsovereenkomst die in het kader van artikel 60 wordt afgesloten, is geen loutere tegenprestatie voor de bijstand, maar het juridische instrument waarmee een persoon toegang krijgt tot het statuut van werknemer en dus tot het geheel van de rechten die daaraan verbonden zijn.

Hier wordt het diep normatieve karakter van dit project zichtbaar: ver van de sociale-uitkeringsgerechtigde te reduceren tot een passief figuur, erkent artikel 60 hem of haar als een rechtssubject in wording. Het is een (toekomstige) werknemer, een volwaardige sociaal verzekerde, een burger waarvan deelname aan de arbeidsmarkt zowel emanciperend is als een voorwaarde voor toegang tot de volledige sociale zekerheid. Oorspronkelijk werd de passage via arbeid niet opgevat als een loutere “activering” onder dwang, maar als een collectieve investering om te voorkomen dat levenslooptrajecten voor onbepaalde tijd in het register van de bijstand blijven opgesloten.

Sinds de aanneming van de organieke wet in 1976 is dit instrument voortdurend geëvolueerd: aanvankelijk voornamelijk opgevat als een “zetje richting de werkloosheidsuitkering”, die het mogelijk maakte om (opnieuw) sociale rechten op te bouwen, is het geleidelijk uitgegroeid tot een instrument van tewerkstelling (en recenter van inschakelingstewerkstelling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), op het kruispunt van opleiding, professionele ervaring en transitie naar duurzame tewerkstelling. De regionalisering van de bevoegdheden inzake

4) Artikel 1 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een minimum aan bestaansmiddelen.

tewerkstelling en de invoering van kwantitatieve doelstellingen (met name in het Brussels Gewest) hebben dit landschap nog complexer gemaakt, doordat zij zowel de ambities als de spanningsvelden rond het instrument hebben versterkt.

Het is in dat permanente spanningsveld tussen bijstand en verzekering, tussen recht op arbeid en activeringsvereisten, tussen middelenverbintenissen en resultaatsdoelstellingen dat we vandaag de positie van artikel 60 moeten begrijpen. Kort terugkomen op het oorspronkelijke project, op de evolutie ervan en op de concrete toepassingen ervan laat toe om, in ruimere zin, de manier te bevragen waarop ons systeem van sociale bescherming de bruggen tussen de verschillende regimes organiseert – of niet organiseert – en de wijze waarop het de meest kwetsbare personen erkent als volwaardige werknemers en sociaal verzekerden.

Tot deze oefening wil het voorliggende artikel bijdragen. De inzet bestaat er niet alleen in een instrument te beschrijven, maar ook te begrijpen wat het onthult over de metamorfoses van de Belgische welvaartsstaat, over nieuwe vormen van voorwaardelijkheid van rechten en over de trajecten van degenen die er de begunstigden van zijn.

2.2. CONTEXTUALISERING

Artikel 60, §7 maakt deel uit van het hoofdstuk van de organieke wet van 8 juli 1976 dat gewijd is aan de opdrachten van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn. Het stelt de OCMW's in staat om werk te verschaffen aan een persoon die van de arbeidsmarkt verwijderd is, met een dubbel doel: zijn of haar inschakeling of herinschakeling in het arbeidsproces bevorderen en tegelijkertijd de opening of het herstel van rechten in het stelsel van de sociale zekerheid mogelijk maken.

Historisch gezien werd de tewerkstelling bij de totstandkoming van de organieke wet in 1976 in de eerste plaats opgevat als een mechanisme om de begunstigde opnieuw in de sociale zekerheid te integreren: het OCMW neemt tijdelijk de rol van werkgever op zich tot het recht op werkloosheidsuitkeringen wordt geopend. In deze logica bevordert artikel 60 in zekere zin de overgang “van de financiering van het OCMW naar die van de RVA”, dit is de reden waarom het soms wordt beschreven als een “zetje richting werkloosheidsuitkering”. Deze overgang is nochtans van groot belang voor de personen die door het OCMW worden ondersteund, omdat zij de verwerving van een nieuw sociaal statuut betekent.

Een eerste belangrijke wijziging vond plaats in 1985: door te voorzien in het behoud van de subsidie gekoppeld aan het bestaansminimum wanneer het OCMW als werkgever optreedt, wijzigde de wetgever de concrete gebruiksvoorwaarden van het mechanisme. Dit droeg bij aan het geleidelijk hercentreren van de toepassing

ervan op de begunstigden van de sociale bijstand (vandaag het LL of ELL)⁵.

In deze eerste fase vond de tewerkstelling uitsluitend binnen de OCMW's zelf plaats. In de loop der jaren werd de maatregel verruimd en kregen de OCMW's de mogelijkheid om hun begunstigden ter beschikking te stellen (Gunduz, 2019) van:

- vzw's, gemeenten en andere OCMW's sinds 1995;
- openbare ziekenhuizen en verenigingen sinds 1996;
- intercommunale vennootschappen en vennootschappen met een sociaal oogmerk sinds 1998;
- ondernemingen uit de sociale economie en klassieke private ondernemingen sinds 1999.

In 1999 werd een tweede doelstelling aan de maatregel toegevoegd: het verwerven van beroepservaring. De wet staat uitdrukkelijk toe dat tewerkstellingen worden gesubsidieerd die erop gericht zijn begunstigden toe te laten ervaring te verwerven die relevant is voor de arbeidsmarkt. De opening van het recht op werkloosheidsuitkeringen blijft een doelstelling, maar staat niet langer centraal in het instrument, dat voortaan veeleer functioneert als een “zetje richting werk”. Deze evolutie weerspiegelt een geleidelijke verschuiving van een logica van administratieve herintegratie naar een logica van competentieontwikkeling en inzetbaarheid⁶.

Dit betekent dat de betrokkene aan het einde van zijn of haar contract zijn of haar vaardigheden heeft verbeterd en een betere kennis van de arbeidsmarkt heeft verworven. Dit zou de kansen moeten vergroten om de job voort te zetten of een arbeidsactiviteit te kunnen opnemen zonder nog beroep te moeten doen op de hulp van het OCMW.

En indien deze ervaring zich daarentegen niet onmiddellijk vertaalt in een effectieve arbeidsmarktintegratie, zal de persoon op zijn minst het sociale statuut van “werknemer” hebben verworven. Hij of zij kan dan een werkloosheidsuitkering genieten en dus een socialezekerheidsondersteuning in plaats van een bijstandsuitkering, evenals de begeleidings- en activeringsinstrumenten die normaal bestemd zijn voor werkzoekenden. Daarbij komt dat voor sommige begunstigden het statuut van werknemer nog andere sociale voordelen kan opleveren, met name op het vlak van het vreemdelingenrecht (Caldarini, 2021a; Caldarini, 2021b)⁷.

5) Artikel 130 van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen.

6) Dit wijzigt evenwel niets aan de maximale duur van de tewerkstellingsperiode, die “niet langer mag zijn dan de duur die nodig is voor de tewerkgestelde persoon om het volledige recht op sociale uitkeringen te verkrijgen” (artikel 60, §7 van de organieke wet, tweede lid).

7) Zoals verder zal blijken, doorbreekt de hervorming van de werkloosheidsverzekering die in 2025 door de federale regering werd aangenomen deze potentieel deugdzame cirkel (Martens, 2025).

In het algemeen gaat de aanwerving van een persoon op basis van artikel 60 gepaard met een specifieke begeleiding door de dienst voor socioprofessionele inschakeling van het OCMW. En hoewel dit type tewerkstelling aanvankelijk alle kenmerken van sociale bijstand vertoont, gebeurt zij steeds met inachtneming van het arbeidsrecht.

Met andere woorden zou men kunnen stellen dat dit instrument, tot op het moment waarop het OCMW een arbeidsovereenkomst “artikel 60” aanbiedt, een vorm van sociale bijstand is. Vanaf het ogenblik dat deze overeenkomst effectief van kracht wordt, handelt het OCMW in alle opzichten als werkgever en de begunstigde als een van zijn werknemers. Artikel 56, §3 van de organieke wet betreffende de OCMW's preciseert immers dat de tewerkstellingen die plaatsvinden krachtens artikel 60, §7 worden geregeld door de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

Het OCMW kan de persoon tewerkstellen binnen zijn eigen diensten of, “in afwijking van de bepalingen van artikel 31 van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers aan gebruikers”, hem of haar ter beschikking stellen van een derde: doorgaans een openbare instelling, een vereniging zonder winstoogmerk, een onderneming uit de sociale economie of een onderneming met winstoogmerk. In alle gevallen blijft het OCMW steeds de wettelijke werkgever van de betrokken persoon.

Het is ook belangrijk eraan te herinneren dat “artikel 60” het OCMW niet verplicht om elke persoon die aan de voorwaarden voldoet in dienst te nemen. Het OCMW moet de opportuniteit van deze vorm van socioprofessionele inschakeling beoordelen, rekening houdend met het belang dat zij heeft voor de betrokken persoon, maar ook met de reële mogelijkheid om deze persoon effectief in te zetten in het kader van de organisatie en de behoeften van zijn diensten. Met andere woorden gaat het om een “middelenverbintenis en niet om een resultaatsverbintenis” (Mormont & Stangherlin, 2025).

Los van zijn juridische definitie kan het instrument “artikel 60” worden gezien als een bijzonder interessante invalshoek om de veranderingen in de welvaartsstaat te analyseren. Het maakt in een concrete institutionele vorm zichtbaar hoe onze samenleving vandaag de overgang organiseert tussen bijstand en sociale zekerheid, tussen niet-arbeid (of niet-erkende arbeid) en erkende arbeid, tussen het statuut van bijstandsgerechtigde en dat van sociaal verzekerde. In die zin gaat het niet enkel om een technisch mechanisme voor het openen van rechten, maar ook om een plaats waar centrale kwesties van burgerschap, erkenning en sociale participatie opnieuw vorm krijgen.

“Artikel 60” laat ook zien hoe doelgroepen voortdurend worden ingedeeld en gerangschikt binnen de sociale bescherming: voor dezelfde personen kunnen

de instellingen beurtelings de categorieën van sociaal uitkeringsgerechtigde, werknemer, werkloze of werkzoekende mobiliseren, waarbij elk van deze categorieën specifieke rechten opent of sluit. Ten slotte maakt het instrument deel uit van de hedendaagse dynamieken van activering en managerialisering van het sociaal beleid: het nodigt de OCMW's uit om rechtsregels, resultaatsvereisten en budgettaire beperkingen met elkaar te verzoenen, terwijl een perspectief van bescherming voor de meest kwetsbare personen behouden blijft.

Vanuit dit spanningsveld, tussen bescherming en activering, recht en tegenprestatie, bijstand en sociale zekerheid, wordt in de volgende pagina's de huidige rol van artikel 60 in de Belgische socialebeschermingarchitectuur geanalyseerd.

2.3. EEN ATYPISCH INSTRUMENT IN EUROPA : VERGELIJKENDE PERSPECTIEVEN

Een vergelijkende lezing maakt meteen duidelijk dat artikel 60 een atypisch karakter heeft binnen het Europese landschap. De meeste staten hebben sinds de jaren 1990 weliswaar activeringsbeleid ontwikkeld dat in meer of mindere mate verplichtend is. Toch zijn er maar weinig landen die er zoals België voor hebben gekozen om een lokale openbare socialebijstandsdienst de rol van rechtstreekse werkgever van een begunstigde van sociale bijstand toe te vertrouwen via een arbeidsovereenkomst naar gemeen recht. Op dit punt kan het Belgische model als een voorloper worden beschouwd, aangezien het bepaalde latere evoluties van de Europese welvaartsstaten met minstens twee decennia heeft voorafgegaan.

Artikel 60, §7 van de organieke wet betreffende de OCMW's onderscheidt zich aldus door een bijzondere koppeling tussen sociale bescherming, professionele activering en "verzekeringsgerichte inzetbaarheid": het OCMW stelt de persoon zelf tewerk, waarborgt hem of haar een arbeidsovereenkomst die onder het algemene stelsel van de sociale zekerheid valt en beoogt daarmee zijn of haar sociale rechten te herstellen, in het bijzonder de toegang tot het werknemersstelsel en de re-integratie op de arbeidsmarkt. Dit type configuratie komt in Europa weinig voor. In de meeste hervormingen neemt activering de vorm aan van verplichtingen (opleiding, werk zoeken, deelname aan programma's), en slechts zelden die van een arbeidsrelatie die rechtstreeks met de bijstandinstelling wordt gesloten.

Sommige landen hebben evenwel instrumenten ingevoerd die, zonder volledig equivalent te zijn, binnen vergelijkbare logica's passen: gesubsidieerde gemeentelijke tewerkstelling, activeringsprogramma's met tewerkstelling binnen lokale overheidsdiensten, of inschakeling via economische activiteit gedragen door lokale organisaties (OECD, 2018; OECD, 2021; Eurofound, 2017; Europese Commissie, 2019-2023).

In deze context spelen gemeenten soms een rol bij de uitvoering van activeringsbeleid (gesubsidieerde gemeentelijke banen, lokale partnerschappen voor werkgelegenheid), maar zonder dat hun – zoals bij de Belgische OCMW's – een expliciet mandaat als sociale werkgever wordt toegekend met het oog op het toegang krijgen tot rechten op sociale zekerheid⁸.

Vanuit dit vergelijkende materiaal krijgen we meer inzicht in de aspecten van artikel 60 die voortkomen uit een Europese convergentie, tegenover de eigen specificiteit van het Belgische model.

2.3.1. DE MEEST VERGELIJKBARE MODELLEN: DE NOORDSE LANDEN

Denemarken is het land dat op dit vlak functioneel waarschijnlijk het dichtst aansluit bij het Belgische model. Sinds de hervorming van het werkgelegenheidsbeleid in de jaren 1990 beschikken de gemeenten er over een ruime autonomie om gemeentelijke activeringsbanen (kommunal aktivering) te organiseren voor begunstigden van de kontanthjælp (sociale bijstand).

Deze banen, die worden aangeboden binnen lokale diensten, lokale overheidsbedrijven of partnerorganisaties, vormen echte beroepsactiviteiten die worden geregeld via contracten of quasi-contractuele statuten en die expliciet gericht zijn op terugkeer naar regulier werk.

De nabijheid met het Belgische artikel 60 ligt met name in de gemeentelijke verantwoordelijkheid, de rechtstreekse tewerkstelling en de doelstelling van inzetbaarheid vanuit een socialezekerheidsperspectief (Bredgaard & Larsen, 2008 ; OECD, 2021).

Finland combineert verschillende activeringsinstrumenten op lokaal niveau, waaronder gemeentelijke loonsubsidies (palkkatuki). Gemeenten kunnen personen die sociale bijstand of een minimuminkomen ontvangen, voor een beperkte periode rechtstreeks aanwerven in gesubsidieerde banen met een sterke inschakelingsdoelstelling.

De hervorming van 2025 van de TE-Services (openbare arbeidsvoorziening) versterkt deze lokale rol: gemeenten worden bevoegd voor activering en kunnen in bepaalde gevallen zelf arbeidsovereenkomsten sluiten om de beroepscapaciteiten te testen van personen die zeer ver van de arbeidsmarkt verwijderd zijn (Ministry of Economic Affairs and Employment, 2024).

8) Zie onder meer: Eurofound (2011) voor een overzicht van lokale partnerschappen voor werkgelegenheid, en Eurofound (2017) voor voorbeelden van activeringsmaatregelen die op gemeentelijk niveau in verschillende lidstaten werden uitgevoerd.

Hoewel het juridische kader verschillend blijft (er bestaat geen recht op het heropbouwen van een werkloosheidsverzekering vergelijkbaar met artikel 60), vormen Denemarken en Finland structureel verwante modellen.

2.3.2. GEDEELTELIJK VERGELIJKBAAR MODEL: DUITSLAND

De Arbeitsgelegenheiten (werkgelegenheidsmogelijkheden) volgens artikel 16d van het Sozialgesetzbuch (SGB II), vaak bekend onder de benaming 1-Euro-Jobs, zijn arbeidstaken met een sociaal doel die worden georganiseerd door de Jobcenter. Zij berusten op een logica van nuttige bezigheid, maar vormen geen arbeidsovereenkomst; de begunstigten blijven uitkeringsgerechtigden van het Hartz IV-stelsel. Het gaat dus niet om arbeidsovereenkomsten: de begunstigde blijft zijn uitkering ontvangen en krijgt een bijkomende vergoeding. De openbare dienst wordt geen werkgever.

Dit model verschilt daarom duidelijk van artikel 60, ondanks vergelijkbare activeringsdoelstellingen. Het is eerder vergelijkbaar met het Belgische systeem van Wijkwerken/de PWA's, de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen⁹.

De Sozialer Arbeitsmarkt (artikel 16i SGB II), ingevoerd in 2019, voorziet daarentegen in langdurige arbeidsovereenkomsten (tot vijf jaar) voor personen die zeer ver van werk verwijderd zijn. Deze contracten worden echter afgesloten door derde werkgevers – gemeenten, verenigingen, sociale ondernemingen – en niet door de sociale dienst zelf.

In deze instrumenten financieren de staat of het Jobcenter de tewerkstelling, maar nemen zij niet rechtstreeks de rol van werkgever op zich. Ook dit instrument staat dicht bij artikel 60 wat betreft zijn functie (doelgerichte tewerkstelling, sociale begeleiding), maar verschilt in zijn juridische structuur (Bredgaard & Larsen, 2008; De Maere D'Aertrycke & Dock, 2024; Dingeldey, 2011).

9) In België stelden de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA), opgericht in 1994, langdurig werkzoekenden evenals personen die recht hebben op het leefloon of een gelijkwaardige financiële maatschappelijke bijstand van het OCMW, in staat om zich te engageren in nabijheidsactiviteiten (zoals toezicht, kleine werkzaamheden, ondersteuning van verenigingen of lokale gemeenschappen, enz.) in ruil voor een forfaitaire vergoeding.

Deze activiteiten kaderen niet binnen een arbeidsovereenkomst: de deelnemers behouden hun statuut als werkloosheidsuitkeringsgerechtigde of socialebijstandsontvanger en genieten niet van de sociale rechten die normaal aan het statuut van werknemer verbonden zijn. Het systeem heeft bijgevolg eerder een logica van bezigheid en inkomensaanvulling, dan een juridische tewerkstellingsfunctie in de strikte zin van het woord. Het stelsel is in Vlaanderen hervormd tot Wijkwerken en is op het moment van redactie opnieuw onderhevig aan een hervormingsdoelstelling, waarbij het samen met de gemeenschapdienst zal worden gereorganiseerd in 'samenlevingsjobs'.

2.3.3. ERG AFWIJKENDE MODELLEN: DE LANDEN VAN WEST-EUROPA

In andere West-Europese landen is het verschil nog groter.

In Frankrijk berust de inschakeling via economische activiteit (*insertion par l'activité économique – IAE*) op structuren die zelf werkgever zijn (verenigingen, lokale besturen, inschakelingsbedrijven), via instrumenten zoals gesubsidieerde contracten of ateliers en werven voor inschakeling. De arbeidsovereenkomsten worden gesloten door deze structuren of door territoriale overheden, maar de departementale sociale diensten, die bevoegd zijn voor het RSA (*revenu de solidarité active*), treden zelf niet op als werkgever van de begunstigten in een logica die vergelijkbaar is met artikel 60.

Het Franse systeem handhaaft dus een duidelijke scheiding tussen sociale begeleiding en tewerkstelling, wat een belangrijk conceptueel verschil vormt met het Belgische model, waar het OCMW deze twee functies (althans tijdelijk) kan combineren.

In Nederland heeft de Participatiewet, die in 2015 in werking trad, de vroegere instrumenten van sociale bijstand (WWB), beschutte tewerkstelling (WSW) en uitkeringen voor jonge personen met een handicap (Wajong) samengebracht en hervormd, waarbij de verantwoordelijkheid voor de activering van begunstigten aan de gemeenten werd toevertrouwd.

Gemeenten beschikken over een breed scala aan instrumenten om personen “dichter bij” de arbeidsmarkt te brengen: verplichtingen tot het zoeken naar werk, inschakelingstrajecten, opleidingen, stages en onder meer activiteiten van maatschappelijk nuttig werk (Tegenprestatie, Participatieplaatsen, enz.).

Deze activiteiten kunnen plaatsvinden binnen gemeentelijke diensten of bij derde werkgevers (bedrijven, non-profitorganisaties), soms met steun van loonsubsidies of andere financiële stimulansen. Zij gebeuren echter in de regel niet onder een gewone arbeidsovereenkomst: het gaat om inschakelingsverplichtingen die verbonden zijn aan het ontvangen van sociale bijstand, waarvan het niet-naleven sancties op de uitkering kan meebrengen.

Met andere woorden: de gemeente kan arbeid organiseren en opleggen binnen het kader van de Participatiewet, maar zij neemt niet de rol van werkgever in strikte zin op zich om begunstigten om te vormen tot werknemers die volledige rechten op sociale zekerheid openen.

Het Nederlandse model berust dus meer op een logica van tegenprestatie en verplichte participatie dan op een instrument dat vergelijkbaar is met artikel 60, waarbij de lokale sociale dienst (het OCMW) zelf en expliciet als volwaardige werkgever optreedt (Dutch Ministry of Social Affairs, 2016; de Beer, 2018).

In het Verenigd Koninkrijk is het activeringsbeleid sinds de jaren 1990 gestructureerd rond programma's die het recht op sociale uitkeringen afhankelijk maken van deelname aan inschakelingsactiviteiten.

Binnen het Work Programme en, meer recent, binnen instrumenten die verbonden zijn aan de Universal Credit (zoals het Work and Health Programme of de verschillende regelingen van Mandatory Work Activity), kunnen werklozen verplicht worden stages of onbetaalde werkactiviteiten te verrichten binnen publieke, liefdadigheids- of soms private instellingen.

Deze activiteiten passen binnen een logica van *workfare*¹⁰: het recht op een uitkering wordt afhankelijk gemaakt van de aanvaarding van “werk in ruil”, zonder gewone arbeidsovereenkomst, zonder loon in strikte zin en onder dreiging van sancties (opschorting of vermindering van de uitkering) bij niet-naleving van de verplichtingen.

De instellingen die deze begunstigden ontvangen zijn doorgaans niet hun werkgever in de zin van het arbeidsrecht, en deelname aan deze programma's leidt op zich niet tot het openen van volledige rechten op sociale zekerheid (Dwyer et al., 2018; Geiger, 2025; Patrick, 2017).

Dit Britse model staat dus diametraal tegenover het Belgische systeem van artikel 60, waarbij het OCMW expliciet werkgever wordt en een bezoldigde arbeidsovereenkomst sluit, met onderwerping van de werknemer aan de sociale zekerheid en met het heropbouwen van verzekeringsrechten.

Waar *workfare*-achtige instrumenten de sociale bijstand dichterbij een verplichting tot arbeid met een punitief of disciplinair karakter brengen, blijft artikel 60, althans in zijn principe, gebaseerd op een logica van sociale rechten: het verleent het statuut van loontrekkende werknemer aan personen die aanvankelijk afhankelijk waren van bijstand, door een overgang naar de sociale zekerheid te organiseren in plaats van een eenvoudige ruil tussen uitkering en verplichte arbeid.

In Italië maken de PUC (Progetti Utili alla Collettività – ‘nuttige projecten voor de gemeenschap’) deel uit van de architectuur van het Reddito di cittadinanza (burgerschapsinkomen) en vervolgens van de Assegno di inclusione (inclusie-uitkering), op het kruispunt van armoedebestrijding en activering van begunstigden (Gori et al., 2023; Sacchi et al., 2023). Recente analyses benadrukken hun ambivalente karakter: zij kunnen zowel een instrument zijn voor sociale inclusie en territoriale verankering, als dragers van een logica van verplichte en

10) Het *workfare* verwijst naar een activeringsmodel waarbij de toegang tot sociale bijstand afhankelijk wordt gemaakt van het verrichten van verplichte activiteiten die niet worden vergoed of slechts beperkt worden vergoed, zonder erkenning van een werknemersstatuut en zonder opbouw van sociale rechten.

De term verwijst naar een logica van tegenprestatie, die zich onderscheidt van inschakelingsmaatregelen die gebaseerd zijn op sociale rechten of op een arbeidsovereenkomst (Barbier, 2002).

soms bestraffende activering van minimuminkomensbeleid, waarbij de uitkering steeds vaker wordt gekoppeld aan onbetaalde activiteiten van collectief nut (Lodigiani & Maino, 2023; INAPP, 2024).

Concreet kunnen gemeenten en, ruimer, lokale entiteiten aan begunstigden van de inschakelingsuitkering activiteiten van collectief nut voorstellen in uiteenlopende domeinen (sociaal, cultureel, milieu, onderwijs, enz.), georganiseerd in samenwerking met verenigingen, openbare diensten of andere lokale partners.

De deelname aan deze projecten wordt voorgesteld als een vorm van engagement ten dienste van de gemeenschap en als een instrument van activering en socialisatie. De PUC vinden echter niet plaats binnen het kader van een gewone arbeidsovereenkomst: de gepresteerde uren geven geen recht op loon, maar vormen een symbolische tegenprestatie voor de ontvangen sociale bijstand, zonder dat er afgeleide rechten uit de activiteit voortvloeien.

Het niet-naleven van de verplichtingen die verbonden zijn aan de PUC kan daarentegen wel leiden tot sancties op de inschakelingsuitkering.

Ook hier bevindt men zich dus in een logica die dicht aanleunt bij workfare: de sociale uitkering gaat gepaard met een activiteitsvereiste, zonder dat de begunstigden daardoor het statuut van loontrekkende werknemers verwerven.

In tegenstelling tot het Belgische systeem van artikel 60 nemen de Italiaanse lokale sociale diensten niet expliciet de rol van werkgever op zich om via een arbeidsovereenkomst de opening van rechten op sociale zekerheid te waarborgen. De PUC organiseren eerder een “nuttige” deelname aan de gemeenschap als tegenprestatie voor de uitkering, zonder deze deelname om te vormen tot juridisch erkende tewerkstelling.

2.3.4. DE UNIEKE AARD VAN HET BELGISCHE MODEL

Samengevat ligt de uniciteit van het Belgische model in de combinatie van vier elementen die elders zelden samen voorkomen:

1. Het OCMW, een gemeentelijke instelling, treedt op als werkgever in strikte zin, met een arbeidsovereenkomst naar gemeen recht.
2. De persoon houdt op een uitkeringsgerechtigde te zijn en verwerft het statuut van werknemer (met enkele belangrijke onvolkomenheden, zoals verder zal blijken).
3. De arbeid leidt tot het heropbouwen van sociale rechten, met name de toegang tot de werkloosheidsverzekering.
4. Het instrument verbindt bijstand en verzekering, en maakt een institutionele overgang mogelijk van het ene stelsel naar het andere.

Precies deze combinatie – lokale sociale actie, tewerkstelling, activering en opening van rechten – verleent artikel 60 een hybride plaats binnen de Belgische welvaartsstaat en verklaart waarom het, voorbij zijn technische bijzonderheden, kan worden geanalyseerd als een structurerend instrument voor de regulering van de grens tussen sociale bijstand en sociale zekerheid.

INTERNATIONALE VERGELIJKENDE SAMENVATTING

Land	Systeem	Wergever = sociale dienst?	Arbeidscontract?	Verzekeringsdoel: opening van rechten?	Affiniteit met artikel 60?
België	Artikel 60	Ja (OCMW)	Ja (gemeen recht)	Ja	Basis
Denemarken	Kommunal aktivering	Ja (stad)	Ja / para-contractueel	Gedeeltelijk	Heel dicht
Finland	Gemeentelijke banen	Ja (volgens systeem)	Ja	Beperkt	Dicht
Duitsland	§16i Sozialer Arbeitsmarkt	Nee	Ja	Nee	Gemiddeld
Duitsland	§16d Arbeitsgelegenheiten	Nee	Nee	Nee	Laag
Frankrijk	IAE / PEC	Nee	Ja (externe wergever)	Nee	Laag
Nederland	Participatiewet	Nee	Nee (behalve externe werkgever)	Nee	Laag
Verenigd Koninkrijk	Workfare	Nee	Nee	Nee	Heel laag
Italië	PUC	Nee	Nee	Nee	Heel laag

2.4. WERKEN ONDER EEN ARTIKEL 60-CONTRACT: WERKNEMER OF BIJSTANDSGERECHTIGDE?

Terugkeren naar het Belgische geval leidt ertoe de focus te verleggen: nadat de institutionele singulariteit van “artikel 60” binnen het Europese landschap werd benadrukt, gaat het er nu om de concrete effecten ervan op de betrokken doelgroepen en de daarmee verbonden representaties nauwkeuriger te onderzoeken.

De effecten van “artikel 60” – en dus ook de sociale representaties die ermee gepaard gaan – zijn niet homogeen verdeeld. Observaties van de praktijken binnen de OCMW’s wijzen er duidelijk op dat dit instrument in de eerste plaats betrekking heeft op groepen die reeds sterk blootgesteld zijn aan structurele precariteit. Recente empirische studies bevestigen dit trouwens: laaggeschoolde jongeren, eenoudergezinnen, personen met een migratieachtergrond, langdurig werkzoekenden, enzovoort. “Artikel 60” doorkruist op die manier verschillende ongelijkheidsfactoren – sociale, professionele en migratoire – en kan, afhankelijk van de context, bijdragen tot het verminderen ervan of tot hun voortzetting in vernieuwde vormen (Naveaux, 2024; Bernaz, 2022).

Een vraag die regelmatig binnen de OCMW’s opduikt, betreft dan ook het statuut van personen die onder een artikel 60-contract worden tewerkgesteld: moeten zij worden beschouwd als “werknemers” of als “bijstandsgerechtigden”?

Dit is geen louter terminologisch detail. Deze ambiguïteit komt bijvoorbeeld tot uiting wanneer de Dienst Vreemdelingenzaken een attest van niet-inschrijving bij het OCMW verlangt. In veel gevallen wordt een dergelijk attest geweigerd wanneer de persoon tewerkgesteld is in het kader van “artikel 60”, op grond van het argument dat dit contract een vorm van sociale bijstand zou zijn en geen echte tewerkstelling.

Om de situatie te verduidelijken en deze restrictieve interpretatie tegen te gaan, is het nuttig te verwijzen naar de algemene omzendbrief van 27 maart 2018 betreffende de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Daarin wordt gepreciseerd dat de persoon die zijn recht op maatschappelijke integratie uitoefent via tewerkstelling het statuut van volwaardig werknemer heeft en niet als een sociale uitkeringsgerechtigde mag worden beschouwd: “zij heeft in dit geval geen recht op een leefloon. Het gaat om een volwaardig werknemer en niet om een persoon die gedeeltelijk een loon en gedeeltelijk een geactiveerde uitkering ontvangt” (p. 35).

Deze opvatting kwam overigens reeds naar voren in de Beleidsnota Asiel en Migratie van staatssecretaris Theo Francken van 28 november 2014. Daarin wordt aangegeven dat sinds april 2014 een werknemer met een contract “artikel 60, §7”

wordt beschouwd als een volwaardige loontrekkende werknemer en dat er op basis van het bestaan van een dergelijk contract geen beslissing tot weigering of intrekking van verblijf meer kan worden genomen, behoudens individuele uitzonderingen” (p. 28).

Samengevat moet een persoon die tewerkgesteld is onder een contract volgens artikel 60 juridisch worden beschouwd als een volwaardig werknemer en niet als een persoon die sociale bijstand ontvangt.

Het is van cruciaal belang dit statuut te erkennen om foutieve administratieve beslissingen te vermijden, met name bij aanvragen tot regularisatie van verblijf door buitenlandse onderdanen. De vaak gebruikte benaming van zogenaamde “artikel 60-contracten” kan overigens misleidend zijn, aangezien zij lijkt te suggereren dat werknemers die onder dit regime tewerkgesteld zijn in alle opzichten onder een afwijkend statuut vallen, wat niet het geval is (Wautelet, 2017).

Deze verandering van statuut beperkt zich echter niet tot een wijziging van de juridische basis: zij transformeert ook de manier waarop de persoon wordt gezien, behandeld en zichzelf waarneemt, doordat hij of zij verschuift van een positie van bijstandsgerechtigde naar die van werknemer die door de instellingen wordt erkend.

De kloof tussen deze juridische erkenning en bepaalde administratieve praktijken illustreert een klassiek mechanisme van de hedendaagse sociale bescherming: dezelfde individuen kunnen tegelijkertijd worden geclassificeerd als “werknemers” en als “bijstandsgerechtigden”, afhankelijk van de instelling die hen bekijkt (Caldarini, 2021a; Caldarini, 2021b).

“Artikel 60” brengt aldus een permanent proces van categorisering en symbolische hiërarchisering van doelgroepen aan het licht – een proces waarvan de effecten niet alleen administratief zijn, maar ook identitair en relationeel, zowel voor de betrokken personen als voor de professionals binnen de OCMW’s.

2.5. REGIONALISERING VAN HET INSTRUMENT

In België behoren opleiding en tewerkstelling sinds 1 juli 2014 tot de bevoegdheden die in het kader van de zesde staatshervorming naar de gewesten werden overgedragen. De tewerkstelling waarvoor de OCMW’s bevoegd zijn, blijft op lokaal gemeentelijk niveau georganiseerd. Elk centrum behoudt daarbij een ruime beheersautonomie. De activering, de financiering en ruimer het normatieve kader dat deze instrumenten regelt, behoren voortaan echter tot de bevoegdheid van de gewesten.

In het Vlaamse Gewest trad op 1 januari 2017 een nieuwe activeringsmaatregel in werking, genaamd TWE (Tijdelijke Werkervaring). Dit instrument richt zich tot werkzoekenden en begunstigen van het leefloon die, wegens een gebrek aan ervaring of beroepskwalificaties, niet onmiddellijk toegang hebben tot een job in het “gewone” economische circuit. Het expliciete doel is deze doelgroepen in staat te stellen vaardigheden te ontwikkelen en werkervaring op te doen in een reële werkomgeving, zodat hun latere integratie op de arbeidsmarkt wordt vergemakkelijkt (VDAB, 2025).

In Wallonië en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hadden de interventies van de regionale wetgevers als uitdrukkelijke ambitie de kwaliteit en de doeltreffendheid van het instrument te verbeteren, zonder de architectuur die eerder door de federale wetgeving werd vastgelegd fundamenteel in vraag te stellen.

In Wallonië is de Direction générale opérationnelle du SPW Intérieur et Action sociale bevoegd voor de regionale regelgeving, terwijl de Forem instaat voor de activeringsbevoegdheid.¹¹

Het decreet dat de tewerkstellingsinstrumenten in de OCMW's (artikelen 60 en 61) hervormt, werd op 9 september gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.¹²

De hervorming streeft een dubbel doel na: enerzijds het harmoniseren en vereenvoudigen van de subsidieregimes die verband houden met tewerkstelling in het kader van de artikelen 60/61, en anderzijds het versterken van de impact van deze instrumenten op duurzame inschakeling.

De belangrijkste veranderingen hebben betrekking op:

- De subsidiëringsmodaliteiten: voortaan wordt één enkele subsidie aan de OCMW's toegekend om de kosten van aanwerving en begeleiding van werknemers onder artikel 60/61 te dekken.
- De afschaffing van de vrijstelling van werkgeversbijdragen waarvan de OCMW's voordien genoten.
- De invoering van expliciete verplichtingen voor de OCMW's op het vlak van sociale en professionele begeleiding.

11) De Forem is de openbare dienst voor arbeids- en beroepsopleiding in Wallonië: www.leforem.be

12) Artikel 61 van de organieke wet laat het OCMW onder meer toe overeenkomsten te sluiten met werkgevers – private ondernemingen of openbare instellingen – voor de uitvoering van de opdrachten die hem zijn toevertrouwd.

In het geval van tewerkstelling ligt het belangrijkste verschil tussen artikel 60 en artikel 61 in de rol van het OCMW: in het kader van artikel 60 is het OCMW de rechtstreekse werkgever en organiseert het, indien nodig, de terbeschikkingstelling van de werknemer aan een derde; in het kader van artikel 61 treedt het OCMW op als bemiddelaar en begeleider, terwijl de werkgever (privé of publiek) de persoon aanwerft en hem of haar rechtstreeks het loon uitbetaalt.

- Een nauwkeurigere omschrijving van de verplichtingen van gebruikers en werkgevers met betrekking tot de omkadering en de sociale en professionele begeleiding van de werknemers.

In Wallonië trad deze hervorming in werking op 1 januari 2025.¹³

De Fédération des CPAS de Wallonie publiceert jaarlijks een gedetailleerde “radioscopie” van het inschakelingsbeleid in de OCMW’s, die een nauwkeurige documentatie van de effecten van deze evoluties mogelijk maakt.¹⁴

2.6. SPECIFICITEITEN VAN HET REGIME IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft de regering ervoor gekozen de OCMW’s financieel te ondersteunen, hun praktijken verder te harmoniseren en het opleidingsluik van het instrument te versterken, met nadruk op het creëren van “transities naar duurzame en kwalitatieve werkgelegenheid” (Caldarini, 2020).

Centraal in deze hervorming staat de verplichting om voor elke persoon die onder een artikel 60-contract wordt aangeworven een “competentieverwervingsplan” (PAC) op te stellen. Dit plan vormt het structurerende instrument van het traject: het definieert de te verwerven competenties, organiseert hun aanleerproces, stuurt de sociale begeleiding door het OCMW aan en formaliseert de engagementen van de verschillende partijen.

Het PAC wordt gekenmerkt door verschillende constitutieve elementen:

- Gezamenlijke opbouw van het traject. Het plan wordt gezamenlijk opgesteld door de werknemer, het OCMW en de gebruikersorganisatie (partner). Deze co-constructie moet de relevantie van het opleidingstraject en de verankering ervan in de realiteit van de werkplek waarborgen.
- Doelstelling. Het PAC moet de verwerving mogelijk maken van professionele, technische en – indien nodig – taalkundige vaardigheden die noodzakelijk worden geacht voor een duurzame integratie op de arbeidsmarkt. Het kadert expliciet in een logica van vooruitgang en niet louter van bezigheid.
- Specifieke financiering. Een specifiek budget van 3.000 euro per begunstigde wordt ter beschikking gesteld om de in het plan voorziene opleidingsacties te financieren.

13) Besluit van de Waalse Regering van 6 juni 2024 betreffende de toekenning van subsidies aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in het kader van de tewerkstelling van begunstigden van het recht op maatschappelijke integratie of van equivalente sociale bijstand, B.S. 29 juli 2024; Decreet van 29 april 2024 betreffende de toekenning van subsidies aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in het kader van de tewerkstelling van begunstigden van het recht op maatschappelijke integratie of van equivalente sociale bijstand, B.S. 9 september 2024.

14) www.uvcw.be/insertion/etudes/art-3456: geraadpleegd op 1 december 2025. Zie ook: Naveaux, 2024.

- Integratie in het contractuele kader. Het PAC wordt gekoppeld aan de arbeidsovereenkomsten en wordt een verplichte component ervan. Het vormt het referentiekader voor zowel de tussentijdse evaluatie als voor de validatie van competenties of de voorbereiding van de overgang naar werk.

Naast deze kwalitatieve doelstellingen heeft een besluit van de gewestregering in 2019 een kwantitatieve doelstelling vastgelegd die elk OCMW aanmoedigt “een tewerkstellingsaanbod te creëren dat ten minste 10% bedraagt van het aantal rechthebbenden op maatschappelijke integratie en equivalente sociale hulp van het voorgaande jaar”.

Verder werd in Brussel de terminologie “artikel 60” verlaten ten voordele van het begrip inschakelingstewerkstelling (Caldarini, 2020).¹⁵

Hoewel deze aanpassingen geen volledige hervorming van het systeem vormen, betekenen zij wel een nieuwe belangrijke stap in de evolutie van het instrument.¹⁶

Het Brusselse regeringsbesluit van 2019, dat een cijferdoelstelling van 10% rechthebbenden die aan het werk moeten worden gezet vastlegt, vormt echter een bijkomende wending: het OCMW wordt aangemoedigd niet alleen een ambitieuzer inschakelingsbeleid te ontwikkelen, maar ook de resultaten ervan te objectiveren en te meten.¹⁷

Deze evolutie maakt deel uit van een bredere beweging van modernisering, harmonisering en managerialisering van de openbare diensten (Caldarini, 2025a), waarin over de strijd tegen armoede en uitsluiting steeds meer wordt gedacht in termen van activering, prestaties en individuele verantwoordelijkheid.

De invoering van een kwantitatieve doelstelling illustreert deze verschuiving: de OCMW's worden uitgenodigd zichzelf niet langer enkel te zien als waarborgers van een subjectief recht op sociale bijstand, maar ook als organisaties die cijfermatige doelstellingen inzake tewerkstelling moeten realiseren.

Deze manageriële transformatie heeft gevolgen voor de betekenis van het sociaal werk zelf, dat zich bevindt in een spanningsveld tussen een resultaatslogica (het aantal gerealiseerde inschakelingsjobs) en een beschermings- en beveiligingslogica tegenover de persoonlijke levensloop.

15) Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Besluit betreffende de inschakelingstewerkstelling bedoeld in artikel 60, §7 van de wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, 23/5/2019.

16) Zie: Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Ordonnantie van 28 maart 2019 betreffende het inschakelingsinstrument voor tewerkstelling in het kader van artikel 60, § 7 [...]; Besluit van 23 mei 2019 betreffende de inschakelingstewerkstelling bedoeld in artikel 60, § 7 [...].

17) Artikel 22 van het besluit van 23 mei 2019.

De concrete uitvoering van deze doelstellingen roept bovendien verschillende moeilijkheden op. Enerzijds dreigt het traditioneel ingeroepen principe van een middelenverbintenis en geen resultaatsverbintenis voor de OCMW's te worden verzwakt, of zelfs tegengesproken, door de invoering van bindende kwantitatieve doelstellingen. Anderzijds botst het nastreven van deze doelstellingen op het ontbreken van gemeenschappelijke en consensuele indicatoren om de “prestatie” van de OCMW's inzake inschakelingstewerkstelling op robuuste wijze te meten.

In het algemeen lijkt de evolutie van “artikel 60” emblematisch voor verschillende structurele transformaties van de welvaartsstaat: een versterkte activering van begunstigten, een toenemende territorialisering van het beleid (met de gewesten en de OCMW's als centrale actoren) en de verspreiding van vormen van *governance* gebaseerd op cijfers (gekwantificeerde doelstellingen, indicatoren en evaluatiemechanismen).

Het mechanisme beperkt zich dus niet langer tot het aanbieden van tijdelijke tewerkstelling; het draagt ook bij tot een herdefiniëring van de grenzen tussen recht en verdienste, tussen onvoorwaardelijke solidariteit en tegenprestaties die van begunstigten worden verwacht.

3. WAT WIJZIGT ER IN DE WERKLOOSHEIDSGEGLEMENTERING?

De programmawet van juli 2025 stelt vanaf 1 juli 2025 overgangsmaatregelen in voor de vergoede werklozen die zijn ingestroomd voor 1 maart 2026, waarbij er geleidelijk een einde komt aan het recht op de werkloosheidsuitkering. Dit wordt in fases doorgevoerd. Voor deze werkzoekenden geldt dus een beperking in de duurtijd van het recht op een werkloosheidsuitkering. Die duurtijd is afhankelijk van hun vergoedingsperiode, hun werkloosheidsduur en/of hun beroepsverleden.

Concreet bereiken werklozen ten vroegste 1 januari 2026 het einde van het recht op een werkloosheidsuitkering. Voor iedere vergoede werkloze berekent men de vroegste datum voor het einde van het recht. Deze einddatum kan door specifieke gebeurtenissen, zoals tewerkstelling, opleiding en loopbaanonderbreking, en onder bepaalde voorwaarden verder opschuiven in de toekomst, met een maximum van 12 maanden. Het recht op een werkloosheidsuitkering wordt onder voorwaarden uitgebreid voor personen die een opleiding voor een knelpuntberoep volgen of een inkomensgarantie-uitkering ontvangen. Ten slotte is er een uitzondering op de beperking van het recht voor werklozen van 55 jaar of ouder met een beroepsverleden van meer dan 30 jaar (het vereiste beroepsverleden zal vanaf 2026 elk jaar met één jaar worden verhoogd, om in 2030 een voorwaarde van 35 jaar beroepsverleden te bereiken).

Bij de inschakelingsuitkering, waar al een beperking van het recht bestond sinds de zesde Staatshervorming, wordt het recht verder ingeperkt van 36 maanden in het oude systeem naar 12 maanden. Ook hier gelden er onder bepaalde voorwaarden mogelijkheden om het recht te verlengen en uit te breiden.

Vanaf 1 maart 2026 is de nieuwe reglementering van kracht. Het recht op volledige werkloosheidsuitkeringen is beperkt tot maximum 24 maanden. Dit recht omvat een basisperiode van 12 maanden, die met maximaal 12 extra maanden kan worden verlengd afhankelijk van het beroepsverleden.. Daarnaast wijzigen de toelatingsvoorwaarden voor zowel de volledige werkloosheid als voor de inschakelingsuitkering.

Op basis van een eerste raming zouden er in de periode van januari 2026 tot en met juli 2027 184.463 werklozen het einde van hun recht op een werkloosheidsuitkering bereiken. Deze groep bevat:

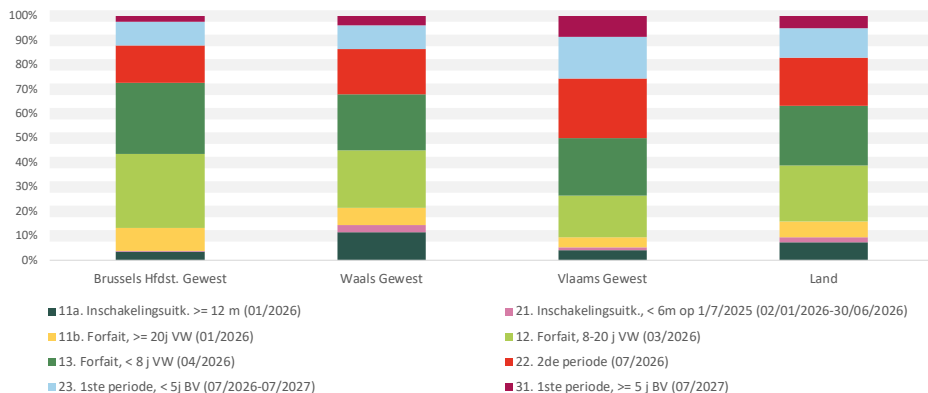
- 40.774 personen (22% van het totaal) uit het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest,
- 57.401 personen (31% van het totaal) uit het Vlaamse Gewest,
- 86.287 personen (47% van het totaal) uit het Waals Gewest.

Rekening houdend met de verschillen in populatie en populatie op arbeidsleeftijd tussen de verschillende gewesten, is de impact van de hervorming het grootst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het beperktst in het Vlaamse Gewest.

Het einde van het recht verloopt gefaseerd en op basis van bepaalde kenmerken van de betrokken personen. Door de profielverschillen van de werklozenpopulatie in de gewesten verschilt ook het tempo waarmee de uitstroom zal plaatsvinden. In de eerste zes maanden van 2026 gaat het hier over:

- 72% van het totaal (of nog 29.525 werklozen) zullen het einde recht bereiken in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,
- 68% van het totaal (of nog 58.499 werklozen) in het Waals Gewest,
- 50% (of nog 28.627 werklozen) in het Vlaams Gewest.

GRAFIEK 3.1 VERDELING VAN DE WERKLOZEN DIE HUN RECHT OP UITKERINGEN VERLIEZEN, PER GEWEST EN PER CATEGORIE



Het is in dit stadium onmogelijk om te bepalen hoeveel van de personen die het einde van hun recht bereiken, effectief zullen doorstromen naar het leefloon of een beroep zullen doen op de OCMW's voor meer punctuele hulp (energie, huisvesting, gezondheidszorg,...). Het is echter zeker dat het aantal uitkeringsgerechtigden voor leefloon zal stijgen, waardoor ook de te activeren populatie uitbreidt.

Een ander, meer onverwacht effect vloeit voort uit een onderdeel van de hervorming dat op 1 maart 2026 in werking is getreden: voortaan zullen alle werkzoekenden recht hebben op werkloosheidsuitkeringen na 12 maanden wachttijd, terwijl deze duur voordien varieerde naargelang de leeftijd van de kandidaat. Als neveneffect maakt dit specifieke punt abrupt een einde aan een bepaald aantal (op het moment van schrijven nog onbekend) inschakelingstewerkstellingen. Aangezien de duur van het contract de betrokkene in staat moet stellen om “het volledige voordeel van de sociale uitkeringen te verkrijgen”, eindigt het contract in zijn huidige vorm wanneer dit recht vroeger dan voorzien wordt geopeend.

Zoals blijkt, wijzigt de hervorming door de combinatie van een tijdslimiet, een verstrenging van de toegangsvoorwaarden en een drastische vermindering van de gelijkgestelde periodes de trajecten van uitkeringsgerechtigdheid ingrijpend en hertekent zij, bij wijze van gevolg, de ruimte waarbinnen het tewerkstellingsinstrument van “artikel 60” functioneert (Martens, 2025; Caldarini, 2025b).

Artikel 60 berust immers op een nauwkeurige koppeling tussen sociale bijstand, tewerkstelling en sociale zekerheid. Met andere woorden: het OCMW werft

de persoon aan om voor hem of haar verzekeringsrechten te openen. Deze doelstelling — die constitutief is voor het project van 1976 — maakt van artikel 60 een hybride mechanisme: een lokaal instrument van inschakeling, maar ook een toegangspoort tot de werkloosheidsverzekering. De federale hervorming doorkruist dit evenwicht.

In de huidige stand van zaken stelt de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen dan ook twee uitdagingen voor de vaak gebruikte activeringsmaatregel artikel 60.

De eerste uitdaging zou erin bestaan de capaciteit van deze maatregel binnen de OCMW's te vergroten, rekening houdend met de mogelijk massale instroom van nieuwe begunstigen van het leefloon. Los van het feit dat hiervoor bijkomende werkingsmiddelen nodig zullen zijn, rijst de vraag in welke mate het realistisch is de volumes te verhogen zonder de kwaliteit van de beoogde resultaten in het gedrang te brengen. Deze vraag kan worden benaderd in het licht van eerdere hervormingen van het instrument in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daar bestond de doelstelling erin om minstens 10% van de leeflooonpopulatie via een artikel 60 te activeren.

Een tweede uitdaging betreft de manier waarop het instrument rekening kan houden met de tijdelijke beperking van de werkloosheidsuitkeringen. Personen die na een inschakelingstewerkstelling toegang krijgen tot het werkloosheidsstelsel, zullen hun recht op een werkloosheidsuitkering beperkt zien tot een basisperiode van 12 maanden. Die kan in bepaalde situaties worden verlengd of uitgebreid. Dit staat echter in scherp contrast met de doorgaans lange trajecten die voor deze doelgroep werden vastgesteld (Nuyts, 2023).

Deze nieuwe context zal in de volgende hoofdstukken uitvoerig worden onderzocht.

4. VERSTERKING VAN DE OPVANGCAPACITEIT IN INSCHAKELINGSTEWERKSTELLING

Chronologisch gezien zal het eerste vraagstuk dat zich aandient het aantal beschikbare plaatsen in de inschakelingstewerkstelling zijn dat kan worden aangeboden aan alle potentiële begunstigen.. Zoals vermeld, is er vanaf januari 2026 gedurende 18 maanden een nog onbepaald aantal werklozen dat aan het einde van hun recht een leefloonaanvraag indient en al dan niet verkrijgt. Vanaf dat moment breidt snel het aantal personen uit, die potentieel in aanmerking komen voor een inschakelingstewerkstelling.

Beschikken de OCMW's over de middelen om een bijkomend aantal van dit soort jobs aan te bieden? En bevinden zij zich allemaal op gelijke voet wat deze opdracht betreft? Hieronder bekijken we hoe de situatie zich voordoet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

4.1. GEDETAILLEERDE SITUATIESCHETS VAN HET GEWEST VOOR DE HERVORMING

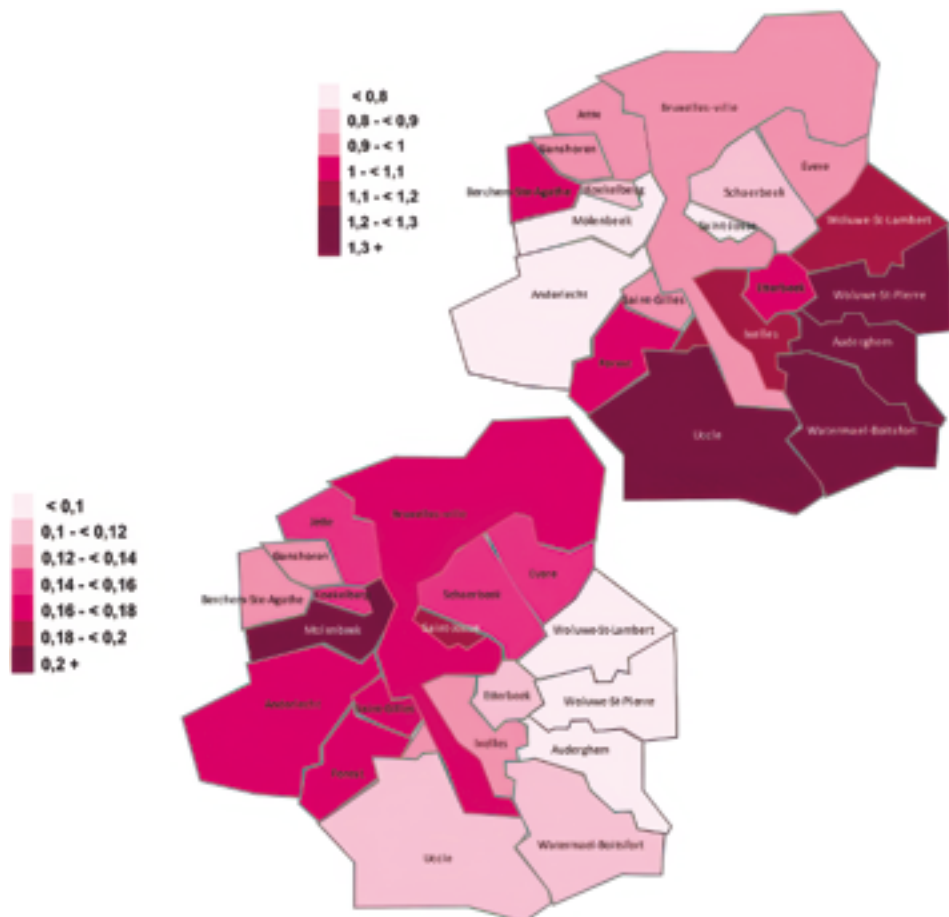
Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest telt 19 gemeenten met iets meer dan 1,25 miljoen inwoners. Het gewest vertoont uitgesproken sociaal-economische verschillen tussen de gemeenten. Er tekent zich een territoriale gradiënt af, gekenmerkt door hogere mediane inkomens en hogere werkgelegenheidsgraden in bepaalde gemeenten in het zuiden en zuidoosten, terwijl andere gemeenten in het centrum en het westen hogere werkloosheidscijfers, een grotere bevolkingsdichtheid en een aanzienlijke proportie lage-inkomensgezinnen concentreren. Deze verschillen komen voort uit historische dynamieken waarin verstedelijking, segmentatie van de woningmarkt en een gedifferentieerde structuur van arbeidskansen samenkomen.

Deze sociaal-economische ongelijkheid is duidelijk zichtbaar in de onderstaande vergelijkende kaarten (4.I). Op de kaart rechtsboven zijn de gemeenten gerangschikt volgens hun positie ten opzichte van het gemiddeld inkomen per inwoner van het gewest (waarde = 1). De gemeente met de laagste inkomens bevindt zich op 0,7 ten opzichte van het gemiddelde, terwijl de gemeente met de hoogste inkomens 1,42 bereikt. Met andere woorden: in de meest welvarende gemeente van het gewest verdient men gemiddeld twee keer zoveel als in de minst welvarende gemeente.

De kaart linksonder geeft het werkloosheidspercentage eind 2024 weer voor de 19 Brusselse gemeenten¹⁸. Niet verrassend zien we hier een omgekeerde verhouding: de gemeenten in het centrum en het westen kennen een werkloosheidspercentage van meer dan 14%, terwijl die in het oosten en zuiden onder de 12% blijven. Zelfs voor deze gemeenten ligt het werkloosheidspercentage nog boven het Belgische gemiddelde, wat de algemene moeilijkheid illustreert van de arbeidsmarktdynamiek in een grootstedelijke context.

18) Hier gaat het om werkloosheidscijfers berekend door Actiris, die overeenkomen met de “ingeschreven werkzoekenden” (Cijfers | Actiris: <https://www.actiris.brussels/nl/burgers/cijfers/>).

KAARTEN 4.I VERDELING VAN DE GEMEENTEN ROND HET GEMIDDELDE INKOMEN PER INWONER (BOVEN) EN WERKLOOSHEIDSPERCENTAGE 2024 PER GEMEENTE (ONDER)



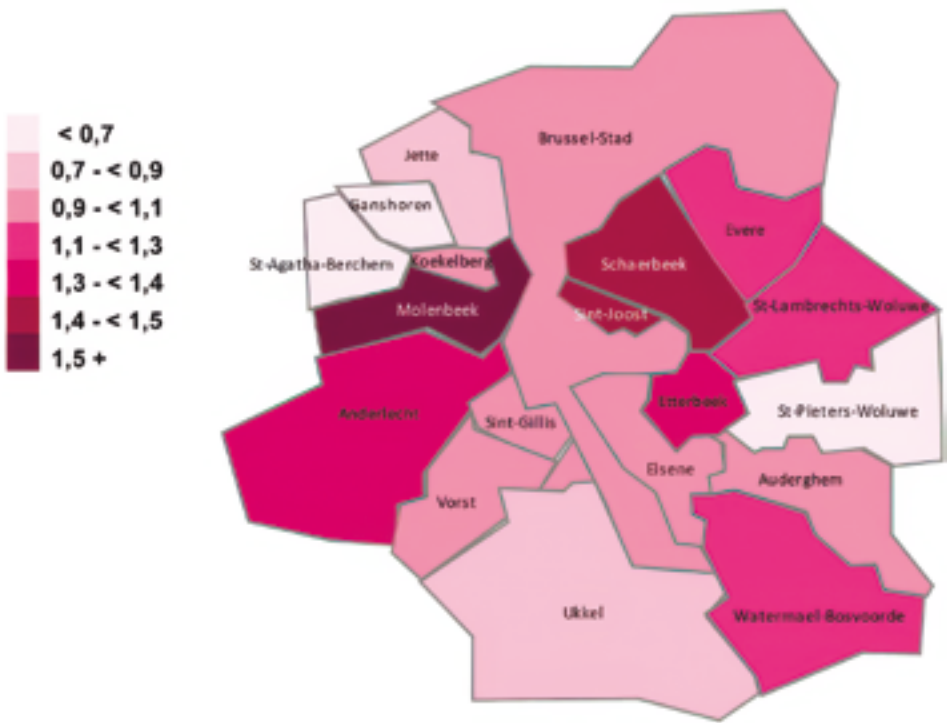
Naast de hierboven beschreven aspecten is het aandeel begunstigten van het (equivalent¹⁹) leefloon in de bevolking vóór de hervorming een belangrijke sociaaleconomische factor in het kader van dit onderzoek. Deze verhouding hebben we vergeleken met het aandeel volledig uitkeringsgerechtigde werklozen per gemeente, zoals weergegeven op kaart 4.II.

¹⁹ Met “equivalent leefloon” verwijzen wij hier op de sociale hulp gelijkwaardig aan het leefloon (ELL), die wordt opgestart wanneer een persoon niet voldoet aan de toelatingsvoorwaarden voor het LL, maar zich wel in een duidelijke staat van behoefte bevindt. Het ELL wordt toegekend door de OCMW’s, maar gefinancierd door de federale overheid.

Ondanks de snelle toename van het aantal LL in de afgelopen jaren zijn er in de meeste Belgische gemeenten meer uitkeringsgerechtigde werklozen dan personen die afhankelijk zijn van een leefloon. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is de situatie anders. De zwakke conjunctuur op de arbeidsmarkt, migratiedynamieken en het jonge en kwetsbare sociaaleconomische profiel van een groot deel van de bevolking dragen ertoe bij dat meer personen die niet (meer) aan de voorwaarden voor werkloosheidsuitkeringen voldoen, zich tot de OCMW's wenden.

Zoals de kaart toont, kan zelfs in gemeenten met hoge inkomens en lage werkloosheid het aantal leefloonbegunstigden hoger zijn dan het aantal werklozen (al blijven de absolute cijfers daar relatief laag). Een geval als de gemeente Sint-Jans-Molenbeek, die zowel het hoogste werkloosheidspercentage als het hoogste aandeel LL combineert, is in het kader van de lopende hervorming duidelijk zorgwekkender.

KAART 4.II VERHOUDING TUSSEN HET AANTAL WERKLOZEN EN HET AANTAL LL PER GEMEENTE IN 2024



4.2. ZEER DIVERS LOKAAL BELEID

De analyse van het Sociaal Observatorium van het OCMW van Schaarbeek (Caldarini, 2020) bracht een bijzonder aspect aan het licht met betrekking tot het gebruik van het instrument van tewerkstelling artikel 60: de intensiteit van de toepassing ervan hangt meer af van het gemeentelijk beleid dan van het aantal potentiële kandidaten of zelfs van de financiën van de gemeente.

In een gestandaardiseerde context zou men verwachten dat gemeenten die sterk worden geconfronteerd met leefloonbegunstigden een maximaal aantal personen in een inschakelingstewerkstelling inschrijven, met het dubbele doel hun aantal te verminderen en hun duurzame terugkeer naar werk te bevorderen. Die ideale situatie kan echter botsen met de beschikbare middelen en jobs op lokaal niveau. Daaruit zou een vergelijkbaar model moeten voortkomen voor gemeenten met een gelijkaardig sociaaleconomisch profiel.

Grafiek 4.I, die het percentage leefloon- of equivalente steunbegunstigden vergelijkt met het percentage van deze bevolking dat in een inschakelingstewerkstelling is geplaatst, toont echter dat dit niet het geval is. De drie gemeenten met het hoogste leefloonpercentage vertonen weliswaar alle drie een vergelijkbaar niveau van tewerkstelling via inschakelingstewerkstelling (tussen 3,1 en 3,8%), maar bij de andere gemeenten verschijnen zeer uiteenlopende patronen.

Gemeenten met een vergelijkbaar profiel, zoals Brussel, Evere en Schaarbeek, vertonen bijvoorbeeld sterk uiteenlopende gebruiksgraden van inschakelingstewerkstelling: 2,0% voor Evere tegenover 6,6% voor de stad Brussel. Ook bij gemeenten met een laag leefloonpercentage bestaan aanzienlijke verschillen: 8,6% geactiveerde begunstigden in Sint-Agatha-Berchem, tegenover slechts 1,7% in Watermaal-Bosvoorde.

Deze heterogeniteit weerspiegelt in zekere zin de “realiteit op het terrein”, die zowel afhankelijk is van het profiel van de bevolking als van de investeringen in het uitwerken en begeleiden van het inschakelingstraject, en pragmatisch gezien ook van het aantal en de diversiteit van de beschikbare inschakelingsjobs. Bovendien, zoals uit de analyse van het Sociaal Observatorium blijkt, volstaat het niet om een groot aantal begunstigden in een inschakelingstewerkstelling te plaatsen om een significante terugkeer naar werk te bekomen aan het einde van het traject. Integendeel, in dit geval lijkt kwantiteit moeilijk met kwaliteit te rijmen.²⁰

GRAFIEK 4.I VERGELIJKING TUSSEN HET AANDEEL BEGUNSTIGDEN VAN HET RECHT OP MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE (RMS) OF HET RECHT OP MAATSCHAPPELIJKE HULP (RMH) EN DE TEWERKSTELLINGSGRAAD IN EEN INSCHAKELINGSCONTRACT ONDER DE RMS/RMH-BEGUNSTIGDEN PER GEMEENTE IN 2024

20) Zie de volledige studie voor diepgaande resultaten (Caldarini, 2020).



Bron : POD Maatschappelijke Integratie, Berekening RVA

4.3. VERHOOGING VAN DE OPVANGCAPACITEIT IN INSCHAKELINGS-TEWERSTELLING

Zoals hierboven werd aangetoond, zijn de gemeenten die in de komende maanden het meest worden geconfronteerd met nieuwe leefloonaanvragen niet noodzakelijk het best uitgerust om deze toestroom op te vangen door een deel van deze bevolking snel naar inschakelingstewerking te heroriënteren.

Het besluit van de Brusselse regering van 2019 heeft in zekere zin als test gediend: geconfronteerd met een nieuw mandaat om 10% van de rechthebbenden te activeren, hebben de OCMW's hun aanbod aan inschakelingsjobs niet ontwikkeld (of niet kunnen ontwikkelen). Integendeel, in 2024 waren er zowel numeriek als proportioneel minder werknemers in inschakelingstewerkingstelling dan in 2017.

In november 2024 formuleerden de Federatie van Brusselse OCMW's, FeBISP, FeBIO en Tracé Brussel vzw in een nota aan de onderhandelaars van de toekomstige Brusselse regering de volgende aanbevelingen met betrekking tot inschakelingstewerkingstelling in het gewest:

- Verhoging van de budgetten voor inschakelingsjobs (art. 60 §7) – met verhoogde subsidies in de sociale economie.
- Invoering van een afzonderlijk opleidingstraject, een soort stage of voorbereidende route vóór de tewerkingstelling van begunstigten LL/ELL in inschakelingstewerkingstelling.
- Aanpak van de problematiek van werkloosheidsvallen.²¹

De vier betrokken organisaties konden toen niet weten dat het meer dan een jaar zou duren voordat een regering werd gevormd. Op het moment van redactie is niet duidelijk wat het vervolg van deze aanbevelingen zal zijn.

Met de invoering van de hervorming zal elk nieuw inschakelingscontract in principe voor een duur van 12 maanden worden afgesloten en toegang geven tot een werkloosheidsuitkering voor een gelijkwaardige periode. De brug naar de sociale verzekering wordt daarmee tijdelijker dan ooit. Kan dit nieuwe criterium een extra stimulans vormen voor werknemers die in het systeem worden ingeschakeld? Of zal het integendeel een afschrikkend effect hebben door het verlies van een aanzienlijk deel van de garanties die het systeem voordien bood?

De hervorming dreigt in ieder geval een institutionele contradictie te creëren. Enerzijds moedigt de federale overheid de OCMW's aan om de tewerkingstelling te intensifiëren, de begeleiding te professionaliseren en meetbare resultaten te produceren op het vlak van duurzame inschakeling. Ze koppelt zelfs bepaalde

21) Trois recommandations pour l'Emploi d'insertion (Art.60, §7) | Brulocalis: https://brulocalis.brussels/fr/actualites/trois-recommandations-pour-lemploi-dinsertion-art60-ss7?utm_source=chatgpt.com

financiële compensaties aan het aantal jobs dat begunstigen vinden. Anderzijds vermindert zij de reikwijdte van het enige instrument dat de OCMW's in staat stelt een situatie van bijstand om te zetten in een situatie van verzekering. Door het recht op werkloosheidsuitkeringen op deze wijze te conditioneren, komt de verzekeringsfunctie van “artikel 60”, die nochtans centraal staat in zijn oorspronkelijke opzet, onder druk te staan.

Verder toont het lage percentage rechthebbenden met een inschakelingswerkstelling over alle gemeenten heen duidelijk aan dat het systeem niet de sleutel tot herinschakeling kan zijn. Het betreft veel te weinig leefloonbegunstigden om de massa nieuwkomers in de sociale bijstand op te vangen. Hoogstens kan het deel uitmaken van een ruimer geheel van mogelijke oplossingen, naast andere, wellicht meer voor de hand liggende maatregelen.

5. BEPERKTE DUUR BIJ (HER)INTREDE IN DE WERKLOOSHEID NA EEN INSCHAKELINGSTEWERKSTELLING

De hervorming van het werkloosheidsstelsel versterkt het verzekeringskarakter van het systeem, door de werkloosheidsuitkering te beschouwen als een tijdelijke bescherming voor personen die hun baan verliezen en als een middel om de overgang tussen twee jobs te vergemakkelijken.

Wat is de verwachte impact van de tijdelijke beperking van de werkloosheidsuitkeringen voor personen die tewerkgesteld waren in het kader van een artikel-60-job?

Gezien de aard van een activeringstraject via “artikel 60” hebben personen die op deze manier in de vergoede werkloosheid terechtkomen voortaan enkel recht op de basisperiode van 12 maanden. Dit ligt aanzienlijk lager dan de gemiddelde werkloosheidsduur die wordt vastgesteld voor werkzoekenden afkomstig uit een artikel 60-tewerkstelling: momenteel bedraagt deze duur voor degenen die naar werk uitstromen gemiddeld 34 maanden werkloosheid.. De verkorte uitkeringsperiode vormt dus een bijkomende uitdaging om tegemoet te komen aan de ondersteuning van deze personen, die zich nog op zekere afstand van de arbeidsmarkt bevinden voordat zij er volledig toegang toe kunnen krijgen.

De hiernavolgende analyse onderzoekt de verschillen in de samenstelling van trajecten naargelang de uitstroomrichting, om eventuele succesfactoren te identificeren die een overgang naar werk mogelijk maken. De keuze voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest blijft relevant aangezien dit het enige gewest is waarvoor de RVA na de regionalisering nog beschikt over uitgebreide gegevens met betrekking tot activeringsmaatregelen. Deze analyse is gebaseerd op de populatie van personen die het stelsel verlaten en die een periode van

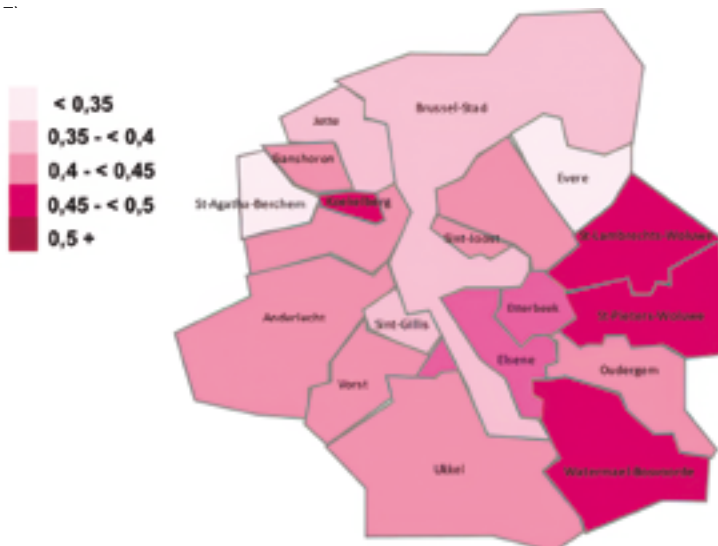
werkloosheidsuitkering doormaken of hebben doorgemaakt. Een deel van de werknemers in “artikel 60” wordt echter onmiddellijk na afloop van hun contract opnieuw aangeworven, hetzij door de structuur waar zij hun prestaties leverden (in naam van het OCMW), hetzij door een andere werkgever.

5.1. UITSTROOM UIT INSCHAKELINGSTEWERKSTELLING ZONDER TRANSITIE VIA DE WERKLOOSHEIDSUITKERING

Verschillende gewestelijke instanties, waaronder Actiris, voeren systematische enquêtes uit bij rechthebbenden die “artikel 60” verlaten, maar daaruit komen geen cijfers naar voren over onmiddellijke uitstroom naar werk. Niettemin bestaan dergelijke gevallen en kan men zich er een idee van vormen door de cijfers over de werkgelegenheidsgraad van de uitstroom na 12 maanden, voorgesteld door Actiris (Caldarini, 2020), te vergelijken met de gegevens van de RVA.

Hieronder worden op de kaart van het gewest de werkgelegenheidspercentages weergegeven van personen die in 2017 uit “artikel 60” uitstroonden en zich 12 maanden na het einde van hun inschakelingscontract in een arbeidssituatie bevinden, op basis van gegevens verzameld door Actiris.

KAART 5.1 WERKGELEGENHEIDSGRAAD VAN UITSTROOM UIT ARTIKEL 60 NA 12 MAANDEN (UITSTROOM 2017)



Gegevens Actiris (Caldarini, 2020), Visualisering: RVA

In totaal verlieten 2.696 artikel 60-werknemers het stelsel in 2017 en voor het hele gewest had 44% van hen (ongeveer 1.180 personen) een job 12 maanden nadat hun dossier werd overgenomen door Actiris. Deze situatie op een vooraf bepaald tijdstip geeft echter geen informatie over de kwaliteit van de betrokken job.

Zijn deze personen via de werkloosheidsuitkering gegaan voordat zij (opnieuw) werk vonden? De cijfers over de instroom in het statuut “werkloosheid na artikel 60” in 2017-2018 suggereren dat dit voor de meerderheid niet het geval is. De RVA registreert immers niet voldoende instromen in dit statuut om een correlatie te maken met de cijfers van het gewestelijke organisme. Dit zou impliceren dat in een bepaald aantal gevallen — dat momenteel niet kan worden berekend — het artikel-60-contract onmiddellijk werd vervangen door een klassiek contract binnen dezelfde organisatie. Het artikel-60-contract zou dan fungeren als een soort “proefperiode” of “stage”, waarna de onderneming of vereniging die partner is van het OCMW de betrokken persoon aanwerft, die aanvankelijk tegen beperkte kosten werd ingezet. Dit is a priori de ideale situatie, wanneer een inschakelingstewerkstelling leidt tot werk in plaats van tot werkloosheidsverzekering.

5.2. HET TRAJECT VAN UITSTROMERS UIT ARTIKEL 60 IN DE WERKLOOSHEIDSUITKERING

Om de potentiële impact van de hervorming op de populatie van werklozen afkomstig uit het artikel-60-stelsel goed te begrijpen, moet het profiel van de trajecten die zij tot nu toe hebben gevolgd worden onderzocht. Deze oefening werd reeds uitgevoerd en gepubliceerd door de RVA voor het hele land (Nuyts, 2023). Hier passen wij dezelfde methodologie toe om het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te illustreren.

De grafieken in 5.1 geven de statuten binnen de werkloosheid weer voor alle trajecten tussen januari 2015 en december 2022 voor personen afkomstig uit artikel 60 in het gewest. De uitstroomrichting werd bepaald wanneer de persoon minstens zes maanden uit het stelsel was. Personen die na juli 2022 uitstroonden, werden uit de analyse uitgesloten wegens onvoldoende gegevens om hun uitstroomrichting te bepalen.

Wij presenteren twee grafieken: de eerste uitgedrukt in verhouding tot de betrokken populatie in de verschillende statuten tijdens hun periode in de werkloosheid; de tweede uitgedrukt in aantal maanden in de verschillende statuten tijdens de referentieperiode. Het doel is met name de disproportie te belichten die de groep “niet-uitstromers” onderscheidt van de twee andere groepen: hun populatie is

groter en de duur van hun traject in de werkloosheid is gemiddeld langer. De groep die uitstroomt naar werk is ongeveer even groot als de groep met andere uitstroomrichtingen (pensioen, ziekte, enz.), maar bijna vijf keer kleiner dan de groep zonder uitstroom.

GRAFIEK 5.1 VERDELING VAN HET AANTAL MAANDEN IN DE VERSCHILLENDE STATUTEN BINNEN DE WERKLOOSHEID VAN ARTIKEL-60-WERKLOZEN VOLGENS HUN TRAJECT TUSSEN 2015 EN 2022, IN AANTAL (LINKS) EN IN VERHOUDING (RECHTS)



Er zijn duidelijke verschillen in de samenstelling van de trajecten tussen de groepen. De groepen “zonder uitstroom” en “andere uitstroom” (naar pensioen, invaliditeit of overlijden) vertonen een zeer hoog aandeel maanden met het statuut van werkloosheidsuitkering op basis van “artikel 60”. Dit vertaalt zich in trajecten die hoofdzakelijk bestaan uit een opeenvolging van maanden met dit statuut, zonder onderbreking.

Voor de groep die uitstroomt naar werk zijn er veel meer maanden waarin personen deelnemen aan een activerings- of opleidingsprogramma. Het aandeel IGU (deeltijdse arbeid met aanvullende uitkering) is in deze groep ook groter dan in de twee andere groepen. Met andere woorden: personen die na een arbeidstraject op basis van “artikel 60” niet onmiddellijk toegang krijgen tot werk en in de werkloosheid terechtkomen, moeten hun activerings- en opleidingstraject vaak voortzetten binnen de werkloosheid om naar werk te kunnen uitstromen.

Op basis van externe Dimona-gegevens kan worden nagegaan in welke mate tijdens maanden met werkloosheidsuitkering bepaalde dagen gedekt zijn door een arbeidsovereenkomst. De gegevens worden samengevat in onderstaande tabel. In de groep die uitstroomt naar werk wordt de werkloosheidsuitkering veel vaker gecombineerd met effectief gewerkte dagen, en dit voor een groter aandeel personen.

	Andere uitstroom	Geen uitstroom	Uitstroom naar werk
Aandeel van de populatie zonder combinatie werk/ werkloosheidsuitkering binnen 1 maand	64,1%	42,5%	9,8%
Aandeel van de populatie met 3 maanden of meer combinatie werk/ werkloosheidsuitkering	19,1%	34,1%	60,8%
Aandeel maanden met arbeid (al dan niet gecombineerd met werkloosheids-uitkering) vóór uitstroom	6,9%	9,6%	32,9%

Personen in werkloosheid afkomstig uit “artikel 60” behouden een zekere afstand tot de arbeidsmarkt, waardoor zij vaak langdurig in de werkloosheidsuitkering blijven. Hoewel een eerste contact met de arbeidsmarkt heeft plaatsgevonden via het activeringstraject georganiseerd door de OCMW's, hebben deze personen vaak bijkomende begeleidingsmaatregelen nodig. De analyse van succesvolle trajecten binnen de werkloosheidsuitkering, die leiden tot uitstroom naar werk, benadrukt het belang van activerings- en opleidingsmaatregelen voor deze groep werkzoekenden.

Daarnaast maken personen die uiteindelijk naar werk uitstromen vaker gebruik van een combinatie van werkloosheidsuitkering met arbeid (bezoldigd of onbezoldigd) in de betrokken maand (via IGU of via schrapping van dagen op de controlekaart – in RVA-statistieken “werkloosheid met aanvullende activiteiten” genoemd). Dit wijst op een geleidelijke toenadering tot de arbeidsmarkt, zelfs als er nog drempels zijn voor een onmiddellijke en voltijdse integratie in het normale economische circuit.

Deze vaststellingen stemmen overeen met een eerdere studie over werkloosheid met aanvullende activiteiten, die concludeerde dat: “aanvullende activiteiten tijdens de werkloosheidsperiode meestal deel uitmaken van een traject met een gunstige socio-economische evolutie. Voor de meeste betrokkenen vormt de periode van werkloosheid met aanvullende activiteiten een relatief korte en turbulente fase die een (her)aanknoping met de arbeidsmarkt mogelijk maakt.” (RVA, 2020)

5.3. FOCUS OP UITSTROOM UIT DE WERKLOOSHEIDSUITKERING NAAR WERK

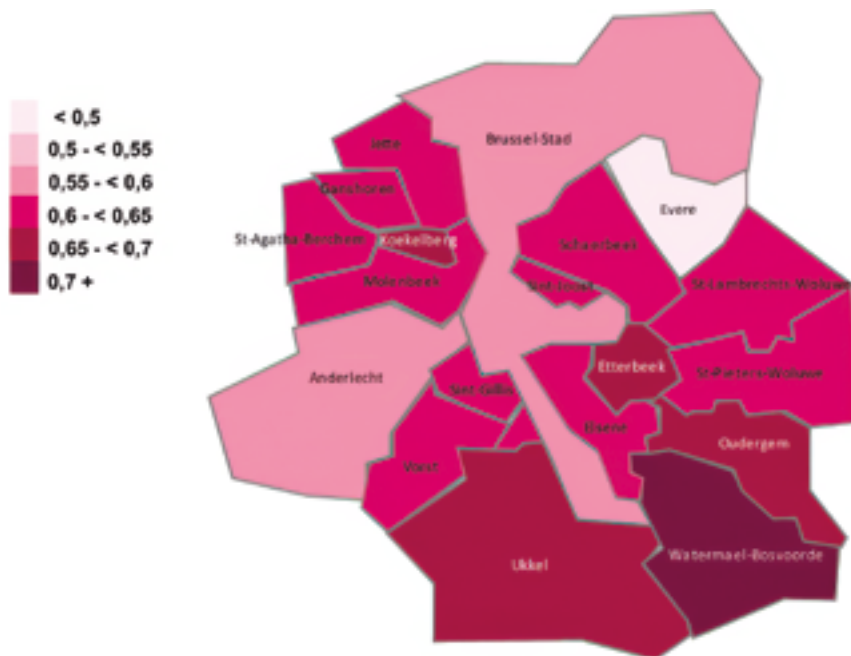
Van alle personen die tussen 2015 en 2022 in het statuut “werkloosheidsuitkering na artikel 60” werden geregistreerd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en hierboven werden meegenomen, bevond 52,1% zich aan het einde van de referentieperiode nog steeds in de werkloosheidsuitkering, 25,3% stroomde uit naar een ander statuut dan werk en 22,6% stroomde uit naar werk. In vergelijking met de cijfers van Actiris blijkt dus dat het aandeel uitstroom naar werk lager ligt wanneer er intussen een periode van werkloosheidsuitkering heeft plaatsgevonden.

Wanneer we ons concentreren op deze groep uitstroom naar werk, kan via een methodologie die door de RVA in verschillende andere publicaties werd toegepast de kwaliteit van de terugkeer naar werk worden beoordeeld aan de hand van een score gegeven op basis van een reeks vaste criteria (duurzaamheid, stabiliteit, interim, enz.). De kwaliteit van de terugkeer naar werk kan aldus worden gekwalificeerd als laag, gemiddeld, hoog of uitstekend.²²

Op de volgende kaart wordt het aandeel kwalitatieve werkhervatting (hoog of uitstekend) onder de uitstroom naar werk weergegeven, per gemeente.

22) Voor de details over de methodologie, zie “Spotlight – Methode voor de indicatie van de kwaliteit van de uitstroom naar werk – beschrijving van de procedure en toepassing” (RVA, 2022).

KAART 5.II AANDEEL TERUGKEER NAAR WERK VAN HOGE OF UITSTEKENDE KWALITEIT PER GEMEENTE (2015-2022)



Opnieuw onderscheiden de gemeenten in het zuiden van het gewest zich door een hogere jobkwaliteit, terwijl de gemeenten Brussel en vooral Anderlecht – die samen meer dan een derde van de artikel-60-tewerkstellingen van het gewest vertegenwoordigen – een duidelijk minder duurzaam werkprofiel vertonen. De gemeente Evere, hoewel vertegenwoordigd door een kleine groep, onderscheidt zich door een lage jobkwaliteit, wat een kwalitatief tekort bevestigt dat reeds zichtbaar was op kaart 5.I.

Deze verschillen tussen gemeenten kunnen waarschijnlijk gedeeltelijk worden verklaard door de sectoren waarin de begunstigden van het LL worden tewerkgesteld. In de stad Brussel bijvoorbeeld vormt de horeca een belangrijk reservoir voor inschakelingstewerkstelling, maar deze sector staat ook bekend om zijn instabiliteit en hoge personeelsverloop. Duurzaam tewerkgesteld blijven in deze sector na het einde van het OCMW-contract is doorgaans moeilijker.

Deze relatief goede jobkwaliteit na “werkloosheidsuitkering na artikel 60” houdt echter geen rekening met een realiteit die reeds in dit artikel werd vermeld en die door de hervorming scherper zichtbaar wordt: gemiddeld bleven de betrokken werknemers 34 maanden werkloos voordat zij opnieuw een kwaliteitsvolle job vonden. Sinds 1 maart 2026 kan vrijwel niemand nog 34 maanden in de vergoede werkloosheid blijven.

5.4. HET EFFECT VAN DE HERVORMING OP DE HUIDIGE SITUATIE

Momenteel bestaan geen specifieke maatregelen voor wie een inschakelingscontract verlaat. Het recht op werkloosheidsuitkeringen, dat zij tot dusver voor onbepaalde duur hadden geopend, wordt beperkt tot 12 maanden. Het wordt verlengd met eventuele arbeidsperiodes en andere elementen die in aanmerking worden genomen bij de berekening van een verlenging.

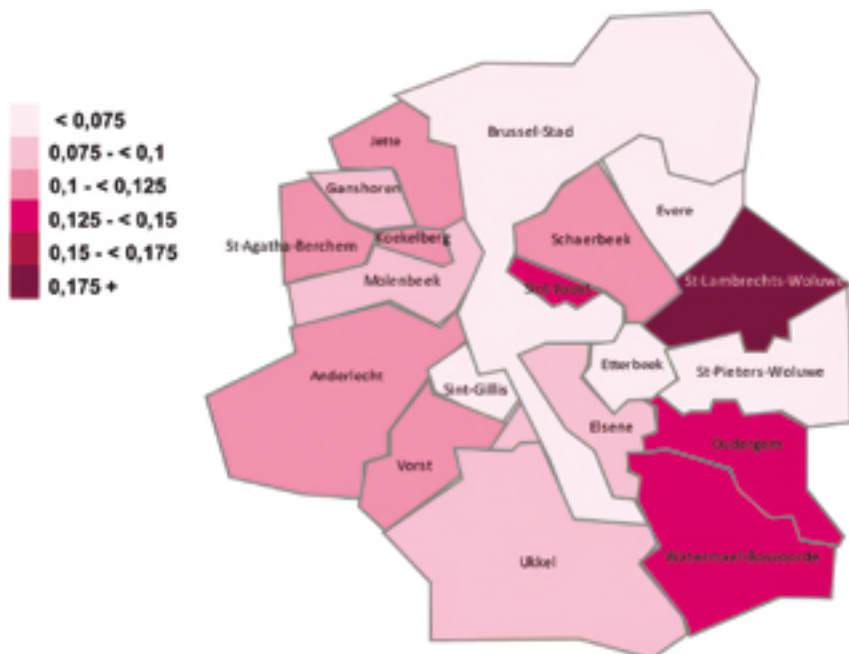
Om te evalueren wat dit betekent voor recente uitstroom, hebben wij een simulatie uitgevoerd op basis van de gegevens 2015-2022 die hierboven reeds werden geanalyseerd.

Over de volledige beschouwde periode van acht jaar stroomden 1.907 werklozen afkomstig uit artikel 60 binnen minder dan 12 maanden uit dit statuut naar werk, wat neerkomt op een gemiddelde van 238 per jaar voor het hele gewest. Hoewel er onvoldoende tijd is verstreken om recentere gegevens te kunnen evalueren, doet de relatieve stabiliteit van de cijfers van jaar tot jaar vermoeden dat het aandeel uitstroom naar werk binnen een periode van 12 maanden vandaag ongeveer vergelijkbaar is en eerder laag blijft.

Zoals kaart 5.III illustreert, vertegenwoordigt dit aandeel tussen 5,3% (Brussel-Stad) en 18,7% (Sint-Lambrechts-Woluwe) van de uitstroom, met een gemiddelde van 8,2% voor het gewest. Bovendien moet worden opgemerkt dat deze cijfers alle soorten werk omvatten, ook jobs die als laag of gemiddeld van kwaliteit worden geclassificeerd, waarvan de duurzaamheid verre van gegarandeerd is.

Wat betreft de duurzaamheid moet hier gewezen worden op een paradox die voortvloeit uit een specifiek punt in de hervorming. De federale overheid is van plan de OCMW's een premie toe te kennen wanneer een persoon die uitgesloten is van de werkloosheid overstapt naar een "duurzame tewerkstelling", gedefinieerd als een baan van minstens één jaar, maar deze tussenkomst wordt pas vier jaar later uitbetaald. Niets sluit echter uit dat het traject van de betrokkene in de tussentijd werd gekenmerkt door een heen-en-weerbeweging tussen inschakelingstewerkstelling, werkloosheid en sociale bijstand. Zo zou iemand die twaalf maanden heeft gewerkt onder artikel 60, vervolgens een werkloosheidsuitkering heeft ontvangen en daarna opnieuw hulp heeft aangevraagd bij het OCMW, uiteindelijk het recht op een premie kunnen doen ontstaan die bedoeld is om een duurzame uitstroom te belonen. Het systeem dreigt daardoor minder de werkelijke stabiliteit van de trajecten te meten, maar eerder de louter formele realisatie van bepaalde administratieve sequenties.

KAART 5.III AANDEEL VAN DE UITSTROOM UIT ARTIKEL 60 DAT BINNEN DE EERSTE 12 MAANDEN WERKLOOSHEID OPNIEUW WERK VINDT (GEMIDDELDE 2015-2022)



Onder de huidige omstandigheden bij de aanvang van de hervorming zal een zeer grote meerderheid van de personen in werkloosheid afkomstig uit artikel 60 dus uit de werkloosheid worden uitgesloten voordat zij een stabiele job hebben gevonden.

De kaart toont bovendien opnieuw dat de onderste regionen van het klassemment de gemeenten omvatten die het meest actief zijn in het stelsel: in de eerste plaats Brussel-Stad, maar ook Sint-Jans-Molenbeek en Sint-Gillis, terwijl de terugkeer naar werk duidelijk zekerder is in het oosten van het gewest.

De huidige situatie kan voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als volgt worden samengevat.

Ongeveer 2.500 personen verlaten jaarlijks een inschakelingscontract, waarvan een derde uit de gemeente Brussel-Stad alleen. Volgens cijfers van Actiris heeft tussen 30 en 50% van hen na één jaar werk; een niet te verwaarlozen deel van deze werknemers is helemaal niet via de werkloosheidsuitkering gegaan, wat wijst op een voortzetting van het werk bij dezelfde werkgever na het einde van het inschakelingscontract. Dit is de ideale situatie.

Voor degenen die wel via de werkloosheidsuitkering gaan, lijkt het traject complexer. Slechts 5 tot 19% van hen (naargelang de gemeente) slaagt erin om binnen een jaar naar werk uit te stromen. Een deel van degenen die in de werkloosheid blijven, verricht occasioneel arbeid, wat hun recht op werkloosheidsuitkeringen kan verlengen. Vroeg of laat verliezen zij echter hun recht en zullen zij waarschijnlijk opnieuw aankloppen bij het OCMW.

In deze realiteit staan de uitstromers er niet hetzelfde voor. De kruising van de verzamelde gegevens toont dat gemeenten met een hoge werkloosheidsgraad en onder gemiddelde inkomens over het algemeen zowel minder kansen als minder werkzekerheid bieden aan personen die een inschakelingscontract verlaten dan de meer welvarende gemeenten in de zuidoostelijke rand.

Op dit punt blijkt dat gepersonaliseerde begeleiding – afkomstig van het OCMW of van de openbare arbeidsbemiddelingsdienst – duidelijk een gunstige invloed kan hebben op het traject van de werkzoekende. Niettemin lijkt, in vergelijking met het huidige gemiddelde van 34 maanden werkloosheid vóór terugkeer naar werk, een recht van slechts 12 maanden bijzonder kort om een optimale inschakeling te realiseren.

6. CONCLUSIE

Deze bijdrage vertrok van de analyse van artikel 60, §7 als een instrument dat, sinds zijn invoering, door de Belgische wetgever een behoorlijk unieke plaats werd toegekend binnen de sociale bescherming. Al vijftig jaar organiseert deze maatregel een institutionele brug tussen sociale bijstand op lokaal niveau, activering (al dan niet op gewestelijk niveau naargelang de historische periode), en de sociale zekerheid op federaal niveau. Het vervult deze rol door een combinatie van tewerkstelling, activering en de opbouw van sociale rechten. In die zin weerspiegelt artikel 60 ook bredere transformaties van de welvaartsstaat, waarin de verhouding tussen bijstand en sociale zekerheid, evenals de rol van activering binnen de sociale bescherming, in de tijd is geëvolueerd.

In zijn negentigste jaar wordt de RVA geconfronteerd met een van de grootste werkloosheidshervormingen in zijn geschiedenis. Het instrument van de inschakelingstewerkstelling dat conceptueel, organisatorisch en historisch nauw verweven is met de werkloosheidsreglementering, maakt op die manier ook een sterke wijziging door van de context waarbinnen het functioneert. Door de invoering van een beperking in de duurtijd van werkloosheidsuitkeringen en de aanpassing van de toelatingsvoorwaarden worden de trajecten tussen bijstand, tewerkstelling en sociale zekerheid immers hertekend.

Vanuit het perspectief van beleidscoherentie stelt zich daarbij de vraag in welke mate de oorspronkelijke functie van tewerkstellingen artikel 60, m.n. het faciliteren van de overgang naar het verzekeringsstelsel, behouden blijft binnen een kader waarin deze rechten sterker in de tijd worden begrensd. Tegelijk lijkt het instrument zich verder te ontwikkelen in de richting van een breder activeringsinstrument, waarin ook doelstellingen inzake competentieverwerving, inzetbaarheid en doorstroom naar werk een centrale plaats innemen. Deze evolutie kan worden gelezen als een verschuiving in de verhouding tussen verschillende logica's binnen de sociale bescherming, met name tussen bescherming, rechtenopbouw en activering.

De casus van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maakt het mogelijk deze evoluties concreet te situeren en te nuanceren. Zij toont in de eerste plaats aan dat de impact van de hervorming niet los kan worden gezien van de bestaande institutionele en territoriale configuratie. De verwachte toename van het aantal leefloombegunstigden vertaalt zich niet automatisch in een proportionele uitbreiding van de inschakelingstewerkstelling. De capaciteit om dit instrument in te zetten blijkt immers sterk te variëren tussen gemeenten, en hangt samen met lokale beleidskeuzes, organisatorische mogelijkheden en de beschikbaarheid van geschikte tewerkstellingsplaatsen.

Daarnaast illustreert de Brusselse casus dat de ontwikkeling van het instrument zich afspeelt binnen een spanningsveld tussen kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen. Enerzijds wordt, onder invloed van zowel federale als gewestelijke beleidskaders, een versterking van de activering en een uitbreiding van het aantal trajecten nagestreefd. Anderzijds wijzen de vastgestelde praktijken erop dat een toename van het aantal inschakelingstewerkstellingen niet noodzakelijk samenvalt met een verbetering van de uitkomsten op het vlak van duurzame arbeidsmarktintegratie. Dit wijst op een eerste dilemma, waarbij de uitbreiding van de capaciteit zich moet verhouden tot de kwaliteit en inhoudelijke invulling van de trajecten.

Een tweede aandachtspunt betreft de heterogeniteit van de lokale implementatie. De analyse toont aan dat gemeenten met vergelijkbare sociaaleconomische profielen uiteenlopende strategieën hanteren in het gebruik van artikel 60. Deze variatie suggereert dat het instrument, ondanks zijn federale verankering en gewestelijke omkadering, in sterke mate wordt vormgegeven op lokaal niveau. Dit is eigen aan de discretionaire bevoegdheden van de lokale overheid en beoogt een beleid dat goed aansluit op de lokale noden. Het roept echter ook de vraag op in welke mate een (verdere) harmonisering van doelstellingen en indicatoren wenselijk of haalbaar is, gegeven de diversiteit aan contexten waarin de OCMW's opereren.

Een derde element betreft de temporaliteit van de trajecten. De hervorming van de werkloosheidsverzekering introduceert een afgebakende periode van uitkeringsgerechtigdheid, terwijl de trajecten van de betrokken doelgroepen vaak gekenmerkt worden door langere en niet-lineaire overgangsprozessen. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop de opeenvolging van statuten – bijstandsgerechtigde, werknemer, werkzoekende – zich in de praktijk ontwikkelt, en voor de rol die artikel 60 daarin kan blijven spelen.

Als we alles samen bekijken, zien we dat dit instrument binnen de Belgische sociale bescherming aan het veranderen is. Artikel 60 blijft bestaan op het snijvlak van sociale bijstand, activering en sociale zekerheid. Maar door de hervormingen veranderen de omstandigheden waarin die verbinding (zowel kwantitatief als kwalitatief) tot uiting komt. Voor sommige betrokkenen maakt dat de situatie ingewikkelder. Door haar specifieke kenmerken heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarschijnlijk de meest complexe situatie en toont het het duidelijkst hoe de hervorming van de werkloosheidsverzekering in sommige gevallen tot organisatorische problemen leidt.

De Brusselse situatie laat zien dat deze evolutie niet in één duidelijke richting verloopt. Er tonen zich verschillende spanningsvelden, bijvoorbeeld tussen bestuursniveaus, politieke doelen en het institutionele kader. In dat opzicht kan artikel 60 worden gezien als een invalshoek bij uitstek om te begrijpen hoe de Belgische sociale bescherming intern verandert. De interactie tussen de OCMW's en de RVA, die al vijftig jaar bestaat via deze link tussen bijstand, werk en sociale zekerheid, blijft een centrale plaats innemen. Tegelijk evolueert ze mee met het institutionele en politieke kader. Onze analyse suggereert dat deze samenwerking ook in de toekomst bepalend kan blijven voor de overgang van bijstand naar sociale zekerheid, maar dat ze zich zeker zal moeten aanpassen (of aangepast worden) aan veranderingen in duur, voorwaarden en doelstellingen van de betrokken regelingen.

De vraag is dan of deze toekomstige trajecten zich zullen laten kenmerken door toegenomen complexiteit en gepaard zullen gaan met nieuwe afbakeningen op het vlak van begeleiding, dan wel dat het nieuwe reglementaire kader een nieuw evenwicht zal voortbrengen dat in staat is om het sociale vangnet juist te versterken.

7. BIBLIOGRAFIE

- Barbier, J.-C. (2002). La mise au travail : workfare et activation, *Revue française de sociologie*, 43(3), 557-584.
- Bernaz, O. (2022). Le contrat « article 60 » : à quelles conditions est-il cohérent par rapport à ses visées ? Étude pour le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
- Bredgaard, T., & Larsen, F. (2008). Quasi-markets in employment policy: The Danish experiences. *Social Policy & Administration*, 42(2), 207-225.
- Caldarini, C. (2020). De l'article 60 à l'emploi d'insertion. Première analyse des données à Schaerbeek et dans les 19 CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale, CPAS de Schaerbeek.
- Caldarini, C. (2021a). Avantages et inconvénient des contrats Article 60 pour les travailleurs migrants : Manço A., Scheurette, L. L'inclusion des personnes d'origine étrangère sur le marché de l'emploi. Bilan des politiques en Wallonie, L'Harmattan, Paris, pp. 63-74.
- Caldarini, C. (2021b). Les effets de l'emploi atypique sur la protection sociale des travailleurs migrants. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2488-2489.
- Caldarini, C. (2025a). Le CPAS, entre pressions et dépression. *Politique*, n° 6, pp. 12-19.
- Caldarini, C. (2025b). Un nouveau cadre pour les CPAS ? Lecture critique de l'accord fédéral 2025-2029. Vanden Broele (CPAS-connect).
- Commission européenne (2019-2023). *Employment and Social Developments in Europe (ESDE) reports*.
- De Coen, A., Valsamis, D. & Vanoeteren, V. (2018). Activering van leefloongerechtigden via tijdelijke werkervaring. IDEA Consult.
- De Maere D'Aertrycke, H. & Dock, T. (2024) Agences Locales pour l'Emploi : un dispositif à repenser. *Démocratie*, n°1, pp. 5-9.
- Dingeldey, I. (2011). The Changing Governance of Employment Protection: Germany's Activation Regime. *Journal of European Social Policy*, 21(3), 237-249.

- Dwyer, P., Scullion, L., Jones, K. et al. (2018). *The Impacts of Welfare Conditionality: Sanctions, Support and Behaviour Change*. Bristol: Policy Press.
- Eurofound (2011). *Joint public-private local partnerships for employment to cope with the crisis*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2017). *Reactivate: Employment opportunities for economically inactive people*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Geiger, BB, L. Scullion, D. Edmiston et al. (2025). *Benefits Conditionality in the United Kingdom: Is It Common, and Is It Perceived to Be Reasonable?*. *Social Policy & Administration*. 59, no. 7, pp. 1241-1252.
- Gori, C. (a cura di), *Il reddito minimo in azione. Territori, servizi, attori*, Roma, Carocci, 2023.
- Gunduz, N. (2019). *La remise au travail « article 60 ». Une voie sans issue*. Atelier des droits sociaux.
- INAPP, *Progetti utili alla collettività e spazi del Terzo settore*, Roma, INAPP, 2024 (note en ligne, 2 octobre 2024, consultée le 19 décembre 2025).
- Lodigiani, R., Maino, F., *Dopo il Reddito di Cittadinanza: rilanciare i PUC senza stravolgerne il senso. Percorsi di secondo welfare*, 19 avril 2023, consulté le 19 décembre 2025.
- Martens, Y. (2025), *Démolition de l'assurance chômage : la « touche finale » ?* Le Forum - Trimestriel Pauvreté n° 47.
- Ministry of Economic Affairs and Employment (2024). *Reform of TE-services*. Helsinki.
- Mormont, H. & Stangherlin, K. (2025). *Aide sociale - Intégration sociale. Le droit en pratique. La Charte : Bruxelles*.
- Naveaux, F. (2024). *Analyse du profil et de l'insertion des demandeurs d'emploi connus du Forem et ayant bénéficié des dispositifs d'insertion dans l'emploi des CPAS, Forem*
- Nuyts, N. (2023). *Le parcours des chômeurs admis après un emploi auprès des CPAS (article 60§7)*. ONEM ; Direction Statistiques, Budget et Etudes.
- OECD (2018). *Connecting People with Jobs: Activation Policies in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

- OECD (2021). Institutional and Regulatory Set-up of Active Labour Market Policy Provision in Denmark. Research note. Paris : OECD Publishing.
- ONEM (2022). Spotlight - Méthode d'indication de la qualité de la sortie vers l'emploi - description de la procédure et application ; Direction Statistiques, Budget et Etudes.
- Patrick, R. (2017). For Whose Benefit? The Everyday Realities of Welfare Reform. Bristol: Policy Press.
- Sacchi, S., Ciarini, A., Gallo, G., et al. (2023). Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia, Milano, EGEA.
- Wautelet, P. (2017). Travailler pour devenir belge : à travail égal, accès égal à la nationalité belge ?. *Revue@dipr.be*, n° 1, pp.124-132
- Zamora, D. (2012). Histoire de l'aide sociale en Belgique. *Politique*, n° 76, pp. 40-45.

INHOUDSTAFEL

DE TOEKOMST VAN DE INSCHAKELINGSTEWERKSTELLING (ARTIKEL 60§7) IN HET LICHT VAN DE WERKLOOSHEIDSHERVORMING: DE CASUS VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

1. INLEIDING	261
2. DE INSCHAKELINGSTEWERKSTELLING	262
2.1. Een brug tussen sociale bijstand en sociale zekerheid	262
2.2. Contextualisering	265
2.3. Een atypisch instrument in Europa: vergelijkende perspectieven	268
2.3.1. De meest nabije modellen: de Noordse landen	269
2.3.2. Gedeeltelijk vergelijkbare model: Duitsland	270
2.3.3. Erg afwijkende modellen: de landen van West-Europa	271
2.3.4. De unieke aard van het Belgische model	273
2.4. Werken onder een artikel 60-contract: werknemer of bijstandsgerechtigde?	276
2.5. Regionalisering van het instrument	277
2.6. Specificiteiten van het regime in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	279
3. WAT WIJZIGT ER IN DE WERKLOOSHEIDSREGLEMENTERING?	281
4. VERSTERKING VAN DE OPVANGCAPACITEIT IN INSCHAKELINGSTEWERKSTELLING	284
4.1. Gedetailleerde situatie van de regio voor de hervorming	285
4.2. Zeer diverse lokale beleid	288
4.3. Verhoging van de opvangcapaciteit in inschakelingstewerstelling	290
5. BEPERKTE DUUR BIJ (HER)INTREDE IN DE WERKLOOSHEID NA EEN INSCHAKELINGSTEWERKSTELLING	291
5.1. Uitstroom uit inschakelingstewerstelling zonder transitie via de werkloosheidsuitkering	292
5.2. Het traject van uitstromers uit artikel 60 in de werkloosheidsuitkering	293
5.3. Focus op uitstroom uit de werkloosheidsuitkering naar werk	297
5.4. Het effect van de hervorming op de huidige situatie	298
6. CONCLUSIE	300
7. BIBLIOGRAFIE	303