

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

25 februari 2026

WETSVOORSTEL

**tot wijziging
van de besluitwet van 28 december 1944
betreffende de maatschappelijke zekerheid
der arbeiders en het koninklijk besluit
van 25 november 1991 houdende
de werkloosheidsreglementering met het oog
op de modernisering van de uitbetaling
van de werkloosheidsuitkeringen**

Avis de la Cour des Comptes

*Zie:***Doc 56 1044/ (2024/2025):**

001: Wetsvoorstel van de heer Van Quickenborne en mevrouw Bertrand.
002: Advies van de Raad van State.

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

25 février 2026

PROPOSITION DE LOI

**modifiant
l'arrêté-loi du 28 décembre 1944
concernant la sécurité sociale
des travailleurs et
l'arrêté royal du 25 novembre 1991
portant réglementation du chômage,
en vue de moderniser le paiement
des allocations de chômage**

Advies van het Rekenhof

*Voir:***Doc 56 1044/ (2024/2025):**

001: Proposition de loi de M. Van Quickenborne et Mme Bertrand.
002: Avis du Conseil d'État.

03161

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Anders.	: Anders.
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)



Advies van het Rekenhof

Wetsvoorstel tot wijziging van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering met het oog op de modernisering van de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen

DOC nr. 56/1044



Adviesvraag

Wetsvoorstel [DOC 56/1044](#) werd ingediend op 25 september 2025.

Het Rekenhof ontving op 30 oktober 2025 een brief van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, met de vraag om – op verzoek van de commissie Sociale Zaken, Werk en Pensioenen – de budgettaire impact te ramen die de goedkeuring van het wetsvoorstel tot gevolg zou hebben.

Het gaat om een adviesvraag overeenkomstig artikel 79, eerste lid, van het Reglement van de Kamer.

De algemene vergadering van het Rekenhof keurde dit advies goed op 25 februari 2026.

1 Context uitbetaling werkloosheidsuitkeringen

In de werkloosheidstak van de sociale zekerheid berekent de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen die de uitbetalingsinstellingen uitbetalen aan de werklozen. De reglementering maakt een onderscheid tussen enerzijds de drie erkende uitbetalingsinstellingen die binnen de vakverenigingen zijn opgericht, met name het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV), de Algemene Belgische Vakvereniging (ABVV) en de Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België (ACLVB)¹, en anderzijds de openbare uitbetalingsinstelling, de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HVW)². De werkloze moet een uitkering aanvragen bij een van die vier instellingen.

Om de uitbetaling van uitkeringen mogelijk te maken, kent de RVA de vier uitbetalingsinstellingen voorschotten toe. Voor de financiering van hun werking

¹ Artikel 17 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

² Artikel 18 van het bovenvermelde koninklijk besluit van 25 november 1991.



betaalt de RVA ook vergoedingen om hun administratieve kosten te dekken. Die worden onder andere vastgesteld op basis van het aantal uitgevoerde betalingen.³

De erkende uitbetalingsinstellingen moeten daarom ten aanzien van de RVA twee verschillende boekhoudingen voeren, los van hun boekhouding met betrekking tot vakbondsactiviteiten:

- De boekhouding van de sociale uitkeringen registreert de ontvangen voorschotten, de betaalde uitkeringen en de resultaten van de controles van de betalingen door de diensten van de werkloosheidsbureaus van de RVA.
- De beheersboekhouding boekt alle kosten die verband houden met hun taak als uitbetalingsinstelling.

De erkende uitbetalingsinstellingen zijn private structuren met een afzonderlijk beheer. Gezien hun rol in de uitbetaling van uitkeringen moeten ze echter voldoen aan de bepalingen van het ministerieel besluit van 22 december 1995 houdende het algemeen reglement op de beheersboekhouding der erkende uitbetalingsinstellingen. Dat besluit bepaalt dat de RVA in het bijzonder de volgende controles moet uitvoeren:

- nagaan of de door de uitbetalingsinstellingen uitgevoerde boekingen correct zijn;
- oneigenlijk gebruik en fraude bestrijden;
- controleren of de kostenverdeling tussen de uitbetalingsinstelling en de vakvereniging in geval van gezamenlijke facturen en/of leveringen correct gebeurt;
- de controleresultaten opvolgen en ervoor zorgen dat de nodige correcties worden aangebracht;
- streven naar een uniforme verwerking van de verrichtingen door de verschillende uitbetalingsinstellingen, wat nodig is om de gegevens tussen de uitbetalingsinstellingen te kunnen vergelijken.

De HVW volgt dan weer de boekhoudnormen die van toepassing zijn op de openbare instellingen van sociale zekerheid. De dienst boekhoudcontrole van de RVA controleert de gegevens die ze van de HVW ontvangt maar voert geen controles ter plaatse uit.

2 Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt vanaf 1 januari 2027 *"de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen uitsluitend te laten verlopen via de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HVW), en zo de rol van de vakbonden stop te zetten."* Volgens de auteurs van het wetsvoorstel is *"het huidige systeem, waarin zowel de HVW als de vakbonden betalingen doen, inefficiënt, duur en weinig transparant. Een centralisatie van de uitbetaling bij de HVW zorgt voor schaalvoordelen, een betere digitale dienstverlening, meer democratische controle en een lagere kostprijs"*.

In 2023 stond de HVW in voor 12,12 % van de betalingen van werkloosheidsuitkeringen⁴.

³ Koninklijk besluit van 16 september 1991 tot vaststelling van de vergoedingen voor administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen.

⁴ Dat zijn 746.222 gevallen betaald door de HVW op een totaal van 6.155.676 (zie tabel 1). De regelgeving definieert een betaald geval als een betaling die de RVA heeft aanvaard en die betrekking heeft op een maand werkloosheidsuitkering.



3 Budgettaire impact

De recentste cijfers over de vergoedingen voor de uitbetalingsinstellingen om hun administratiekosten te dekken, dateren van 2023. Voor de raming van de budgettaire impact van het wetsvoorstel wordt dat jaar beschouwd als referentiejaar.

3.1 Raming van de stijging van de uitgaven

3.1.1 Stijging van de administratiekosten

Vergoeding voor de HVW uitbreiden tot alle uitbetalingen

Door het wetsvoorstel zouden de vergoedingen voor de erkende uitbetalingsinstellingen om de administratiekosten te dekken, verdwijnen. Ook de toeslag voor de ACLVB om het verlies aan schaalvoordelen te compenseren ten opzichte van de andere erkende uitbetalingsinstellingen, zou worden afgeschaft. De HVW zou dan weer hogere vergoedingen ontvangen omdat die voor alle uitbetalingen zou moeten instaan.

In de praktijk zijn de gemiddelde administratiekosten van de HVW aanzienlijk hoger dan die van de andere uitbetalingsinstellingen⁵. Dat is onder andere te verklaren door het feit dat de aan de HVW gestorte ontvangsten voor het beheer vrijwel overeenkomen met haar werkelijke kosten⁶, en door een verschil in productiviteit in aantal betaalde gevallen⁷ per VTE. In 2023 ging het om 1.521 gevallen per VTE voor de HVW, tegenover 4.795 voor het ABVV, 3.445 voor het ACV en 2.483 voor de ACLVB⁸. Bovendien zijn de diensten van de HVW gratis, terwijl die van andere uitbetalingsinstellingen enkel worden uitbetaald aan leden die hun bijdrage betalen.

De totale kosten bedragen momenteel 212.952.947 euro voor alle instellingen samen. Als de HVW de dossiers van de drie andere uitbetalingsinstellingen zou overnemen en de gemiddelde administratiekosten per geval constant zouden blijven, zouden de totale kosten 393.533.118 euro bedragen, wat 180.580.171 euro aan meerkosten zou betekenen (zie [tabel 1](#)). Deze berekening is gebaseerd op het aantal uitbetaalde gevallen en niet op het aantal uitkeringsaanvraagdossiers.

Volgens de gegevens van de RVA beheerde de HVW in 2023 16 % van de uitkeringsaanvragen (en slechts 12,12 % van de uitbetaalde gevallen). Sommige aanvraagdossiers worden immers afgewezen. Bovendien kan het aantal uitbetalingen per dossier lager zijn voor werklozen van wie de situatie vaker verandert. Als het criterium 'uitkeringsaanvragen' was toegepast om het aandeel van de HVW in de totale activiteit van de uitbetalingsinstellingen te bepalen, zouden de administratiekosten minder sterk gestegen zijn.

⁵ RVA, *Rapport aan de minister over de beheersboekhouding van de erkende uitbetalingsinstellingen*, 11 september 2025.

⁶ Rekenhof, *182^e Boek – deel II: Boek 2025 over de Sociale Zekerheid*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, oktober 2025, 115 p., rekenhof.be. De daarin genoemde beheerskosten (47,9 miljoen) komen overeen met de door de RVA genoemde voorlopige kosten voor 2023. Artikel 4 van het koninklijk besluit van 16 september 1991 bepaalt dat "aan de Hulpkas voor werkloosheidsuitkeringen desgevallend een supplement wordt toegekend om het verschil te dekken tussen het bedrag van de vergoeding toegekend in toepassing van de artikelen 2 en 3 en het bedrag dat voor de Hulpkas wordt begroot".

⁷ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 september 1991 beschouwt als geval, de uitgave van werkloosheidsuitkeringen voor een werkloosheidsmaand, aan een werkloze. Deze administratiekosten omvatten ook de resultaten van de verschillende bonussen en beveiligingskosten die worden toegekend aan erkende instellingen.

⁸ RVA, *ibid.*



Tabel 1 - Gemiddelde administratiekosten per uitbetalingsinstelling in 2023 (in euro's)

	ACV	ABVV	ACLVB	HVW	Totaal
Voorlopige kosten	68.011.113	81.980.118	15.254.992	47.706.724	212.952.947
Aantal betaalde gevallen	2.251.949	2.725.065	432.440	746.222	6.155.676
Gemiddelde kosten per betaald geval	30,20	30,08	35,28	63,93	34,59
Evolutie in gemiddelde t.o.v. 2022	+15,8 %	+15,32 %	+12,8 %	+29,52 %	+16,92 %
Kosten op basis van de gemiddelde HVW-kosten	143.967.100	174.213.405	27.645.889	47.706.724	393.533.118
				Meerkosten	180.580.171

Bron: RVA, Rapport aan de minister over de beheersboekhouding van de erkende uitbetalingsinstellingen

Underschatting van de reële kosten van de HVW

De in deze tabel gebruikte cijfers voor het beheersbudget van de HVW voor 2023 (47,7 miljoen euro) onderschatten waarschijnlijk de reële kosten. De HVW kampt immers met grote budgettaire problemen, die de continuïteit van haar activiteiten in gevaar kunnen brengen⁹.

Tijdens de begrotingscontrole van 2025 ontving de HVW al een extra budget van 2,25 miljoen euro om haar diensten aan de sociaal verzekerden te kunnen blijven leveren. Het is namelijk zo dat "de huidige middelen niet meer volstaan om de vaste kosten te dekken die onontbeerlijk zijn voor haar goede werking. De voornaamste problemen die werden geïdentificeerd hebben betrekking op het tekort inzake ICT, het algemene werkingstekort en de financiering van de essentiële licenties voor het callcenter en de e-mails"¹⁰.

Bovendien zouden de beheerskosten van de organisatie in 2026 59,6 miljoen euro bedragen, volgens een nota van 12 februari 2026 aan het beheerscomité van de HVW. Dat bedrag omvat 9,1 miljoen euro aan bijkomende middelen die door de ministerraad van 12 december 2025 zijn toegekend (8 miljoen voor bijkomende IT-uitgaven en 1,1 miljoen om de hervorming van de werkloosheidsreglementering uit te voeren).

Bij de raming van de budgettaire impact houdt het Rekenhof echter geen rekening met die stijging, aangezien de voorlopige raming deels betrekking heeft op niet-recurrente kosten.

Schaalvoordelen

Met de toename van het aantal te betalen dossiers kan de HVW mogelijk schaalvoordelen realiseren in haar administratiekosten, waardoor de hierboven berekende meerkosten lager zouden uitvallen. De schaalvoordelen zitten in geringere verwerkingskosten per dossier wanneer het volume aan verwerkte dossiers toeneemt (spreiding van de vaste kosten over meer dossiers, efficiëntiewinst).

De schaalvoordelen van een centralisatie van alle betalingen bij de HVW worden geraamd op basis van de situatie van de ACLVB.

⁹ RVA, Nota aan het beheerscomité van de RVA, 16 oktober 2025.

¹⁰ RVA, Ibid.



De ACLVB ontvangt jaarlijks 2.553.303 miljoen euro om het verlies aan schaalvoordelen ten opzichte van de andere erkende uitbetalingsinstellingen te compenseren.

De bedoeling is om een deel van de vaste kosten te compenseren die zwaarder wegen op een kleine structuur. Sommige kosten, zoals die voor de ondersteunende diensten, staan immers los van de grootte van de structuur.

Eén enkele instelling zou 6.155.676 gevallen behandelen, 14,23 keer meer dan de ACLVB, die er slechts 432.440 behandelt. Als we ervan uitgaan dat voor de ACLVB de kosten gecompenseerd moeten worden die niet toenemen met de omvang van de instelling, dan zou met één enkele instelling dus een schaalvoordeel behaald kunnen worden van 33.780.198 euro ($(14,23 - 1) \times 2.553.303$ euro).

In totaal zouden de administratiegerelateerde meerkosten dus 146.799.973 euro bedragen (180.580.171 - 33.780.198 euro).

3.1.2 Investerings in personeel en IT

Als de HVW zou instaan voor de uitbetaling van alle werkloosheidsuitkeringen, zou ze een van de grootste OISZ's worden. Zoals bij elke organisatie zou het een grote organisatorische en financiële uitdaging zijn om 100 % van de transacties over te nemen in een markt waarin de instelling slechts 12,12 % marktaandeel heeft. Het zou de overplaatsing en/of aanwerving van personeel vereisen (met een mogelijke aanpassing van de lonen aan de barema's die gelden voor het personeel van de federale overheid), een verificatie van activa, de migratie en convergentie van verschillende IT-systemen (met de algemeen bekende verschillen tussen de boekhoudsystemen van de uitbetalingsinstellingen en die van de HVW), een logistiek beheer, enz. Doorgaans variëren de fusiekosten tussen de 1 % en 4 % van de waarde van de transactie¹¹.

In de totale transactiewaarde zitten de kosten van uitkeringen en administratiekosten vevat. De omvang van de markt voor werkloosheidsuitkeringen zou in 2023 4,98 miljard bedragen (4.196 miljoen euro aan uitkeringen voor volledige werkloosheid¹², 571,3 miljoen euro aan uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid en 212,95 miljoen aan administratiekosten). Bij een hoog fusiekostenpercentage van 4 % zouden die fusiekosten 199,2 miljoen euro bedragen.

Bovendien merkt het Rekenhof op dat dit wetsvoorstel de RVA niet ontslaat van de verplichting om administratieve instructies op te stellen voor een derde organisatie en, de facto, het betalingscontrolesysteem in stand te houden.

3.1.3 Tenlasteneming van de niet-verschuldigde uitbetalingen

Zoals bepaald in de regelgeving is elke uitbetalingsinstelling aansprakelijk voor alle niet-verschuldigde uitbetalingen die zijn gebeurd door een fout van de instelling. Voor de private uitbetalingsinstelling gaat het voor 2023 om betalingen van in totaal 13.999.435,13 euro. Als we aannemen dat het aantal fouten constant blijft, zouden de niet-verschuldigde uitbetalingen door de HVW ten laste komen van de begroting van de sociale zekerheid.

¹¹ Elizabeth Kaske, *Beyond the deal: accurately estimating M&A integration costs*, EY-Parthenon, 9 december 2024, www.ey.com.

¹² RVA, *De RVA in 2024 – Volume 2 : indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*, p. 22, 2024, www.rva.be. Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT) en vergoedingen voor grensarbeiders zijn niet opgenomen, omdat het daar om geringe bedragen gaat.



Tabel 3 - Definitief geschrapte en afgewezen betalingen in 2023 (in euro's)

	ACV	ABVV	ACLVB	Totaal
Definitieve C12 en C13	5.270.331,98	7.131.419,78	1.597.683,37	13.999.435,13

Bron : RVA

3.2 Raming van de uitgavendaling

Op dit moment controleert de RVA de boekhouding van de sociale uitkeringen van de vier uitbetalingsinstellingen, en de drie beheersboekhoudingen van de drie private instellingen. Bij de financiële diensten van de RVA staan 11,4 VTE's in voor die controles.

Door de bepalingen van het wetsvoorstel zou het ministerieel besluit van 22 december 1995 vervallen. De facto zouden de controles van de drie beheersboekhoudingen niet langer worden uitgevoerd. Bovendien zou slechts één van de vier controles op de boekhouding van de sociale uitkeringen blijven bestaan.

In totaal zou de RVA nog slechts één van de zeven boekhoudcontroles uitvoeren. In de veronderstelling dat elke boekhoudcontrole voor de financiële diensten van de RVA dezelfde werklust meebrengt, zouden de personeelskosten voor die controles door zeven gedeeld kunnen worden. De besparing zou dan 805.154,26 euro bedragen, of 6/7^e van de personeelskosten van de verificatiedienst die in 2023 in totaal 939.346,64 euro¹³ bedroegen.

De personeelskosten voor de dienst verificatie worden berekend door de personeelskosten per VTE te vermenigvuldigen met 11,4, dat wil zeggen 82.398,83 euro (210,941 miljoen euro¹⁴ voor 2.560 VTE¹⁵).

3.3 Raming van de impact op de ontvangsten

Het wetsvoorstel heeft geen invloed op de ontvangsten van de RSZ-Globaal Beheer.

¹³ RVA, *De RVA in 2024*, p.60, 2024, www.rva.be. 210,941 miljoen euro aan personeelskosten (De RVA in 2024 - Statistisch en boekhoudkundig verslag van de RVA) voor 2.560 VTE (Infocenter - Statistics - Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening) in 2023, d.w.z. 82.398,83 euro per VTE, vermenigvuldigd met 11,4 (aantal VTE van de financiële diensten gewijd aan boekhoudkundige controles van de OI's).

¹⁴ RVA, *De RVA in 2024*, p.60, 2024, www.rva.be.

¹⁵ Infocenter, *Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, Tewerkstelling en personeelsbeschikbaarheid, Evolutie fysieke eenheden en voltijdse equivalenten*, pagina geraadpleegd in januari 2026, www.infocenter.belgium.be.



3.4 Budgettaire impact

Tabel 4 geeft een overzicht van de budgettaire impact van het wetsvoorstel.

Tabel 4 – Budgettaire impact van wetsvoorstel DOC nr. 56 1044 (in euro)

Uitgavenposten	Impact op de uitgaven
Administratiekosten	+ 146.799.973
Fusie- en overnamekosten	+ 199.210.000
Tenlasteneming van de niet-verschuldigde uitbetalingen als gevolg van fouten door de erkende uitbetalingsinstellingen	+ 13.999.435
Besparingen op boekhoudcontroles uitgevoerd door de RVA	- 805.154
Totaal eerste jaar (stijging van de uitgaven)	359.204.254
Totaal volgende jaren (zonder fusiekosten)	159.994.254

Bron: Berekeningen van het Rekenhof op basis van het verslag van RVA over de beheersboekhouding van de uitbetalingsinstellingen

4 Conclusie

De goedkeuring van het wetsvoorstel zou de uitgaven voor de RSZ-Globaal Beheer doen toenemen. Het Rekenhof schat de kosten ervan in verder gelijkblijvende omstandigheden op 359.204.254 euro voor het eerste jaar van de fusie, ervan uitgaand dat alle kosten voor deze operatie in één begrotingsjaar worden gedragen. Daarna zou de stijging van de uitgaven per jaar 159.994.254 euro bedragen.

De geschatte schaalvoordelen zijn niet gegarandeerd gezien de huidige situatie van de HVW. Mogelijk beschikt de hulpkas nu niet over de capaciteit om de activiteiten van de andere uitbetalingsinstellingen over te nemen. Bovendien is er al extra financiering gepland voor 2026, waarmee in deze schatting geen rekening is gehouden.

Bij de bovenvermelde ramingen is omzichtigheid geboden. De hervorming van de werkloosheidsreglementering die op 1 januari 2026 van kracht is geworden, bepaalt onder meer dat de uitkeringsduur wordt beperkt tot 24 maanden. Die maatregel zou moeten leiden tot een significante daling van het aantal gerechtigden van werkloosheidsuitkering en tot een vermindering van de stroom van nieuwe aanvragen. Volgens de vooruitzichten van de RVA zouden 193.904 werklozen tussen nu en juli 2027 hun recht op een uitkering kunnen verliezen, wat neerkomt op een daling van de uitgaven met naar schatting 28 % ten opzichte van 2025. Die hervorming zou het in het algemeen ook mogelijk maken de beheerkosten te verlagen. Het blijft echter moeilijk om de precieze impact ervan in te schatten omdat een verminderd aantal dossiers niet noodzakelijk leidt tot een evenredige daling van de beheerkosten.

Voorts merkt het Rekenhof op dat de RVA administratieve instructies zal moeten blijven opstellen voor een derde organisatie en het betalingscontrolesysteem in zijn huidige vorm in stand zal moeten houden.

Avis de la Cour des comptes

Proposition de loi modifiant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, en vue de moderniser le paiement des allocations de chômage

DOC n° 56/1044



Demande d'avis

La proposition de loi n° [DOC 56/1044](#) été déposée le 25 septembre 2025.

Le 30 octobre 2025, la Cour des comptes a reçu une lettre du président de la Chambre des représentants transmettant une demande de la commission Affaires sociales, Travail et pension d'estimer l'incidence budgétaire qui découlerait de l'adoption de la proposition de loi.

Il s'agit d'une demande d'avis adressée en application de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre.

L'assemblée générale de la Cour des comptes a approuvé cet avis le 25 février 2026.

1 Contexte du paiement des allocations de chômage

Dans la branche chômage de la sécurité sociale, l'Office national de l'emploi (Onem) calcule le montant des allocations de chômage que les organismes de paiement versent aux chômeurs. La réglementation distingue, d'une part, les trois organismes de paiement agréés institués auprès des organisations syndicales, à savoir la Confédération des syndicats chrétiens (CSC), la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) ainsi que la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB)¹, et, d'autre part, l'organisme de paiement public, la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (Capac)². C'est auprès de l'un de ces quatre organismes que le chômeur doit introduire sa demande d'allocations.

Pour permettre le paiement des allocations, l'Onem octroie des avances aux quatre organismes de paiement. Pour financer leur fonctionnement, l'Onem verse aussi des indemnités visant à couvrir leurs frais d'administration, entre autres fixées sur la base du nombre de paiements effectués³.

¹ Article 17 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

² Article 18 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité.

³ Arrêté royal du 16 septembre 1991 portant fixation des indemnités pour les frais d'administration des organismes de paiement des allocations de chômage.

Dans ce contexte, les organismes de paiement agréés doivent tenir à l'égard de l'Onem deux comptabilités différentes, distinctes de leur comptabilité relative aux activités syndicales :

- La comptabilité des allocations sociales enregistre les avances perçues, les allocations versées ainsi que les résultats des vérifications de ces paiements par les services des bureaux de chômage de l'Onem.
- La comptabilité de gestion enregistre tous les frais liés à leur mission de paiement des allocations.

Les organismes de paiement agréés sont des structures privées et ont une gestion indépendante. Au vu de leur mission de paiement des allocations, ils doivent toutefois respecter les dispositions de l'arrêté ministériel du 22 décembre 1995 portant réglementation générale de la comptabilité de gestion des organismes de paiement agréés. Cet arrêté prévoit que l'Onem procède notamment aux contrôles suivants :

- vérifier l'exactitude des comptabilisations que réalisent les organismes de paiement ;
- lutter contre l'usage impropre et la fraude ;
- vérifier la répartition correcte des coûts entre l'organisme de paiement et l'organisation syndicale en cas de factures et/ou de livraisons communes ;
- suivre les résultats de contrôle et veiller à la réalisation des corrections nécessaires ;
- viser l'uniformité de traitement des opérations par les différents organismes de paiement, nécessaire pour comparer les données entre organismes de paiement.

La Capac, quant à elle, suit les normes comptables applicables aux institutions publiques de sécurité sociale. Le service de contrôle comptable de l'Onem vérifie les données transmises par la Capac, mais n'exerce pas de contrôle sur place.

2 Objet de la proposition de loi

La proposition de loi vise à confier, dès le 1^{er} janvier 2027, « *le paiement des allocations de chômage exclusivement à la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (Capac), et à mettre ainsi fin à la compétence des syndicats en la matière* ». Selon les auteurs de la proposition de loi, « *le système actuel, dans lequel les paiements sont effectués soit par la Capac, soit par les syndicats, est inefficace, onéreux et opaque. Centraliser le paiement au sein de la Capac générerait des économies d'échelle, assurerait un meilleur service numérique, accroîtrait le contrôle démocratique et réduirait les coûts* ».

En 2023, la Capac assurait 12,12 % des paiements d'allocations de chômage⁴.

3 Incidence budgétaire

Les données les plus récentes concernant les indemnités versées aux organismes de paiement pour couvrir leurs frais d'administration datent de 2023. Cette année a été considérée comme l'année de référence pour l'estimation de l'incidence budgétaire de la proposition de loi.

⁴ Soit 746.222 cas payés par la Capac sur un total de 6.155.676 (voir [tableau 1](#)). La réglementation définit le cas payé comme un paiement accepté par l'Onem et relatif à un mois d'allocation de chômage.

3.1 Estimation de l'augmentation des dépenses

3.1.1 Augmentation des frais d'administration

Généralisation des indemnités de la Capac à tous les paiements

La proposition de loi entraînerait la suppression des indemnités pour couvrir les frais d'administration versées aux organismes de paiement agréés. Le supplément octroyé à la CGSLB pour compenser la perte d'économies d'échelle par rapport aux autres organismes de paiement agréés serait également supprimé. La Capac bénéficierait cependant d'indemnités plus élevées vu qu'elle absorberait l'ensemble des paiements.

Dans la pratique, les frais d'administration moyens de la Capac sont nettement plus élevés que ceux des autres organismes de paiement⁵. Ceci peut notamment s'expliquer par le fait que les recettes de gestion versées à la Capac correspondent quasiment à ses frais réels⁶ ainsi que par une différence de productivité en termes de nombre de cas payés⁷ par ETP. En 2023, il s'élevait à 1.521 pour la Capac, contre 4.795 pour la FGTB, 3.445 pour la CSC et 2.483 pour la CGSLB⁸. Par ailleurs, les services de la Capac sont gratuits, alors que ceux des autres organismes de paiement ne sont octroyés qu'à des membres qui payent une cotisation.

Les frais totaux s'élèvent actuellement à 212.952.947 euros pour tous les organismes. Si la Capac récupérait les dossiers des trois autres organismes de paiement et que ses frais d'administration moyens par cas restaient constants, ils s'élèveraient à 393.533.118 euros, ce qui générerait un surcoût de 180.580.171 euros (voir [tableau 1](#)). Ce calcul est basé sur le nombre de cas payés et non sur le nombre de dossiers de demandes d'allocation.

En effet, d'après les données de l'Onem, la Capac aurait géré 16 % des demandes d'allocations (et seulement 12,12 % des cas payés) en 2023. Certains dossiers de demandes sont en effet refusés. En outre, le nombre de paiements par dossier peut être plus faible pour les chômeurs dont la situation change plus souvent. Si le critère des demandes d'allocations avait été appliqué pour déterminer la part de la Capac dans l'activité totale des organismes de paiement, l'augmentation des frais d'administration aurait été moindre.

⁵ Onem, *Rapport au ministre relatif à la comptabilité de gestion des organismes de paiement*, 11 septembre 2025.

⁶ Cour des comptes, 182^e Cahier – partie II : Cahier 2025 relatif à la sécurité sociale, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2025, 114 p., [courdescomptes.be](https://www.courdescomptes.be). Les dépenses de gestion y mentionnées (47,9 millions) équivalent aux frais provisoires 2023 cités par l'Onem. L'article 4 de l'arrêté royal du 16 septembre 1991 mentionne que « [l]e cas échéant, un supplément est accordé à la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage, pour compenser la différence entre le montant de l'indemnité accordée en application des articles 2 et 3 et le montant qui est inscrit au budget pour la Caisse auxiliaire ».

⁷ L'article 2 de l'arrêté royal du 16 septembre 1991 définit les cas payés comme étant le paiement d'allocations de chômage accepté par l'Onem à un chômeur pour un mois en particulier. Ces frais d'administration comprennent également les résultats des différents bonus et les frais de sécurité octroyés aux organismes agréés.

⁸ Onem, *ibid.*

Tableau 1 – Moyenne des frais d'administration par organisme de paiement en 2023 (en euros)

	CSC	FGTB	CGSLB	Capac	Total
Frais provisoires	68.011.113	81.980.118	15.254.992	47.706.724	212.952.947
Nombre de cas payés	2.251.949	2.725.065	432.440	746.222	6.155.676
Moyenne des frais par cas payé	30,20	30,08	35,28	63,93	34,59
Évolution de la moyenne par rapport à 2022	+15,8 %	+15,32 %	+12,8 %	+29,52 %	+16,92 %
Frais sur la base des frais moyens de la Capac	143.967.100	174.213.405	27.645.889	47.706.724	393.533.118
				Surcoût	180.580.171

Source : Onem, Rapport au ministre relatif à la comptabilité de gestion des organismes de paiement

Sous-estimation des coûts réels de la Capac

Les données du budget de gestion 2023 de la Capac utilisées dans ce tableau (47,7 millions d'euros) sous-estiment sans doute ses coûts réels. En effet, la Capac rencontre des problèmes budgétaires importants, qui risquent d'affecter la continuité de ses opérations⁹.

Lors du contrôle budgétaire 2025, la Capac a déjà reçu un budget supplémentaire de 2,25 millions d'euros pour être en mesure d'assurer ses services aux assurés sociaux. En effet, « les ressources actuelles ne suffisent plus à couvrir les coûts fixes indispensables à son bon fonctionnement. Les principaux problèmes identifiés concernent le déficit en matière d'ICT, le déficit général de fonctionnement, ainsi que le financement de licences essentielles pour le call center et les emails »¹⁰.

En outre, selon une note au comité de gestion de la Capac du 12 février 2026, les frais de gestion de l'organisme s'élèveraient à 59,6 millions d'euros en 2026. Ce montant inclut 9,1 millions d'euros de moyens supplémentaires accordés par le conseil des ministres du 12 décembre 2025 (8 millions pour des dépenses informatiques supplémentaires et 1,1 million pour mettre en œuvre la réforme de la réglementation du chômage).

Pour l'estimation de l'incidence budgétaire, la Cour des comptes ne tiendra toutefois pas compte de cette augmentation, car cette prévision porte en partie sur des coûts non récurrents.

Économies d'échelle

Avec l'augmentation du nombre de dossiers à payer, il est possible que la Capac réalise des économies d'échelle sur ses frais d'administration, ce qui réduirait le surcoût calculé ci-dessus. Les économies d'échelle correspondent à une baisse du coût unitaire de traitement d'un dossier lorsque le volume de dossiers traités augmente (répartition des coûts fixes sur plus de dossiers, gains d'efficacité).

Les économies d'échelle qu'entraînerait le rapatriement de tous les paiements à la Capac sont estimées sur la base de la situation de la CGSLB.

⁹ Onem, Note au comité de gestion de l'Onem, 16 octobre 2025.

¹⁰ Onem, Ibid.

La CGSLB reçoit 2.553.303 millions d'euros par an pour compenser la perte d'économies d'échelle par rapport aux autres organismes de paiement agréés.

L'objectif est de compenser une partie des coûts fixes qui pèsent plus lourdement sur une petite structure. En effet, certains coûts, liés par exemple à des services d'appui, sont indépendants de la taille de la structure.

Un organisme unique traiterait 6.155.676 cas, soit 14,23 fois plus que la CGSLB, qui n'en traite que 432.440. Si l'on considère que les coûts qui doivent être compensés pour la CGSLB sont ceux qui n'augmentent pas avec la taille de l'organisme, un organisme unique permettrait dès lors des économies d'échelle de 33.780.198 euros $([14,23 - 1] \times 2.553.303 \text{ euros})$.

Au total, le surcoût lié aux frais d'administration serait dès lors de 146.799.973 euros $(180.580.171 - 33.780.198 \text{ euros})$.

3.1.2 Investissements dans les ressources humaines et informatiques

Si la Capac devait assurer l'entière responsabilité des paiements d'allocations de chômage, elle deviendrait l'une des plus grosses IPSS. Comme pour toute organisation, absorber 100 % des transactions d'un marché dans lequel l'institution n'est active qu'à hauteur de 12,12 % représenterait un défi organisationnel et financier majeur. Cet objectif nécessiterait un transfert et/ou un recrutement de personnel (avec une éventuelle revalorisation des salaires selon les barèmes en vigueur pour le personnel de l'État fédéral), une vérification des actifs, une migration et une convergence de plusieurs systèmes informatiques (avec des différences notoires entre les comptabilités des organismes de paiement et celle de la Capac), une gestion de la logistique, etc. De manière générale, ces coûts de fusion varient entre 1 à 4 % de la valeur de la transaction¹¹.

En considérant que cette valeur de transaction globale reprend les frais des allocations et les frais d'administration, l'ampleur du marché des allocations de chômage s'élèverait en 2023 à 4,98 milliards d'euros (4.196 millions d'euros d'allocations de chômage complet¹², 571,3 millions d'euros de chômage temporaire et 212,95 millions d'euros de frais d'administration). En prenant la proportion haute de 4 %, les coûts de fusion s'élèveraient à 199,2 millions d'euros.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que cette proposition de loi ne déchargera pas l'Onem de l'obligation de réaliser des instructions administratives pour une organisation tierce et, de facto, de maintenir le système de vérification des paiements.

3.1.3 Prise en charge des paiements indus

Comme énoncé dans la réglementation, les paiements indus du fait d'une erreur de l'organisme de paiement sont à sa charge. Pour ce qui est des organismes de paiement privés, ces paiements s'élèvent au total à 13.999.435,13 euros pour 2023. Si l'on émet l'hypothèse que le nombre d'erreurs reste constant, les indus de la Capac seraient alors à charge du budget de sécurité sociale.

¹¹ Elizabeth Kaske, *Beyond the deal: accurately estimating M&A integration costs*, EY-Parthenon, 9 décembre 2024, www.ey.com.

¹² Onem, *L'Onem en 2024 – Volume 2 : indicateurs du marché du travail et évolution des allocations*, p. 22, 2024, www.onem.be. Le régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC) et les indemnités pour transfrontaliers ne sont pas repris, car leurs montants sont désormais peu élevés.

Tableau 3 – Paiements définitivement éliminés et rejetés en 2023 (en euros)

	CSC	FGTB	CGSLB	Total
C12 et C13 définitifs	5.270.331,98	7.131.419,78	1.597.683,37	13.999.435,13

Source : Onem

3.2 Estimation de la diminution des dépenses

Actuellement, l'Onem procède au contrôle des comptabilités des allocations sociales des quatre organismes de paiement et des trois comptabilités de gestion des trois organismes privés. Ces contrôles sont effectués par 11,4 ETP au sein des services financiers de l'Onem.

Au vu des dispositions de la proposition de loi, l'arrêté ministériel du 22 décembre 1995 deviendrait caduc. En effet, les contrôles des trois comptabilités de gestion ne seraient plus réalisés. En outre, il ne subsisterait qu'un des quatre contrôles de la comptabilité des allocations sociales.

Au total, l'Onem ne mènerait plus qu'un des sept contrôles comptables. Dans l'hypothèse où chaque contrôle comptable représente la même charge de travail pour les services financiers de l'Onem, les frais de personnel liés à ces contrôles pourraient être divisés par sept. L'économie s'élèverait alors à 805.154,26 euros, soit 6/7^e des frais de personnel du service vérification qui s'élevaient à 939.346,64 euros¹³ en 2023.

Les frais de personnel du service vérification sont calculés en multipliant par 11,4 les frais de personnel par ETP, soit 82.398,83 euros (210,941 millions d'euros¹⁴ pour 2.560 ETP¹⁵).

3.3 Estimation de l'incidence sur les recettes

La proposition de loi n'a pas d'incidence sur les recettes de l'ONSS-gestion globale.

3.4 Incidence budgétaire

Le tableau 4 résume l'incidence budgétaire de la proposition de loi.

¹³ Onem, *L'Onem en 2024*, p.60, 2024, www.onem.be. 210,941 millions d'euros de frais de personnel (L'Onem en 2024 - Rapport statistique et comptable de l'Onem) pour 2560 ETP (Infocentre - Statistiques - Office national de l'Emploi) en 2023, soit 82.398,83 euros par ETP, multiplié par 11,4 (nombre d'ETP des services financiers dédiés aux contrôles comptables des OP).

¹⁴ Onem, *L'Onem en 2024*, p.60, 2024, www.onem.be.

¹⁵ Infocentre, *Office national de l'Emploi, Emploi et force de travail, Évolution des effectifs et des équivalents temps plein*, page consultée en janvier 2026, www.infocenter.belgium.be.

Tableau 4 – Incidence budgétaire de la proposition de loi DOC n° 56 1044 (en euros)

Postes de dépenses	Incidence sur les dépenses
Frais d'administration	+ 146.799.973
Frais de « fusion-acquisition »	+ 199.210.000
Prise en charge des paiements indus du fait d'erreurs des organismes de paiement agréés	+ 13.999.435
Économie sur les contrôles comptables menés par l'Onem	- 805.154
Total première année (augmentation des dépenses)	359.204.254
Total années ultérieures (sans frais de fusion)	159.994.254

Source : calculs de la Cour des comptes sur la base du rapport de l'Onem relatif à la comptabilité de gestion des organismes de paiement

4 Conclusion

L'adoption de la proposition de loi entraînerait une augmentation des dépenses pour l'ONSS-gestion globale. La Cour des comptes estime le coût de celle-ci, toutes choses étant égales par ailleurs, à 359.204.254 euros pour la première année de la fusion, en admettant que tous les coûts liés à cette opération soient supportés sur un seul exercice budgétaire. Par la suite, l'augmentation des dépenses serait de 159.994.254 euros par an.

Les économies d'échelle estimées ne sont pas garanties au vu de la situation actuelle de la Capac. De manière générale, il est possible qu'en l'état, la Caisse n'ait pas la capacité d'intégrer les activités des autres organismes de paiement. En outre, un financement complémentaire est déjà prévu pour 2026, mais n'a pas été pris en considération dans cette estimation.

Les estimations ci-avant doivent être considérées avec prudence. La réforme de la réglementation relative au chômage, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026, prévoit notamment de limiter la durée d'indemnisation à 24 mois. Cette mesure devrait entraîner une diminution significative du nombre de bénéficiaires d'allocations de chômage, ainsi qu'une réduction du flux de nouveaux demandeurs. D'après les projections de l'Onem, 193 904 chômeurs pourraient perdre leur droit à une allocation d'ici juillet 2027, soit une baisse estimée à 28 % des dépenses par rapport à l'année 2025. Cette réforme devrait globalement permettre de réduire les frais de gestion. Toutefois, il demeure difficile d'en évaluer précisément l'incidence, car la diminution du nombre de dossiers ne se traduit pas nécessairement par une baisse proportionnelle des coûts de gestion.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que l'Onem restera tenu de réaliser des instructions administratives pour une organisation tierce et de maintenir le système de vérification des paiements en l'état.