

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

19 februari 2026

WETSONTWERP

**houdende
de Middelenbegroting
voor het begrotingsjaar 2026**

**COMMENTAAR EN OPMERKINGEN
VAN HET REKENHOF
BIJ DE ONTWERPEN
VAN STAATSBEGROTING
VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2026**

Zie:

Doc 56 **1279/ (2025/2026)**:

001: Wetsontwerp.
002: Bijlage.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

19 février 2026

PROJET DE LOI

**contenant le budget
des Voies et Moyens
pour l'année budgétaire 2026**

**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS
DE LA COUR DES COMPTES
SUR LES PROJETS
DE BUDGET DE L'ÉTAT
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026**

Voir:

Doc 56 **1279/ (2025/2026)**:

001: Projet de loi.
002: Annexe.

03136

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

<i>Afkorting bij de nummering van de publicaties:</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>	
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 toespraken (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)



Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2026



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 18 februari 2026

Inleiding	5
DEEL I Analyse van de Algemene toelichting	6
Hoofdstuk I	6
Analyse van de begrotingsgegevens van Entiteit I	6
1 Schematische voorstelling	6
2 Macro-economische parameters	7
2.1 Algemeen	7
2.2 Terugverdieneffecten	8
2.2.1 Vooropgestelde terugverdieneffecten bij de opmaak van de meerjarenbegroting in 2025	8
2.2.2 Onderliggende economische parameters en uitstel van maatregelen	10
2.2.3 Hypothesen bij de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen	10
2.2.4 Impact van de hervormingen op de bevoegdheden van andere overheden	12
3 Overzicht van het vorderingensaldo van Entiteit I	13
3.1 De ontvangsten	14
3.1.1 De fiscale ontvangsten en fiscale uitgaven	14
3.1.2 De sociale bijdragen	16
3.2 De uitgaven	16
3.2.1 De sociale uitgaven	16
3.2.2 Afdrachten aan de andere overheden	17
3.2.3 De economische functies en de gezagsfuncties	17
3.2.4 De intrestlasten	18
3.2.5 Onverdeelde uitgaven	18
4 Overzicht van genomen begrotingsmaatregelen voor 2026	18
5 Onderzoek van de algemene toelichting	20
Hoofdstuk II	21
Transversale maatregelen	21
1 Inleiding	21
1.1 Strijd tegen de fiscale en sociale fraude	21
1.1.1 Strijd tegen de fiscale fraude	21
1.1.2 Strijd tegen de sociale fraude	23
1.2 Invoering handling fee	24
1.3 Centenindex (+272 miljoen euro in 2026)	24
1.3.1 Omschrijving van de maatregel	25
1.3.2 Budgettaire impact	25
1.3.3 Analyse en opmerkingen	26
1.4 Reorganisatie van de federale overheid	27
2 Militaire uitgaven	27
2.1 NAVO-norm	27
2.2 Financiering van de bijkomende defensie-uitgaven voor de periode 2025-2029	29
Hoofdstuk III	31
Naleving van de Europese begrotingscriteria	31
1 Vorderingsaldo van België	31
2 Meerjarenprogrammatie 2025-2030	33
DEEL II Ontvangsten en uitgaven van de federale overheid	36

Hoofdstuk I	36
Ontvangsten van de federale overheid	36
1 Algemene evolutie van de ontvangsten van de federale overheid	36
2 Fiscale ontvangsten	37
2.1 Evolutie van de kasontvangsten	37
2.2 Basisraming van de ESR-ontvangsten door de FOD Financiën	38
2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)	39
2.3.1 Hervorming personenbelasting (2026-2030)	39
2.3.2 Accijnshervorming	41
2.3.3 Meerwaardebelasting	42
2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale ontvangsten	43
2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	43
2.4.2 Aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen	45
3 Niet-fiscale ontvangsten	48
Hoofdstuk II	51
Uitgaven van de federale overheid	51
1 Algemene evolutie van de uitgaven van de federale overheid	51
2 Analyse van de besparingsmaatregelen	52
2.1 Maatregelen in verband met de personeelskredieten	52
2.1.1 Partiële vervanging van vertrekkende personeelsleden	52
2.1.2 Een werkgeversbijdrage voor het statutair personeel van entiteit I	52
3 Naleving van het begrotingsprincipe van de specialiteit	55
3.1 Beginselen en toezicht door het Rekenhof	55
3.2 Evolutie	55
4 Ondersteunende departementen	57
4.1 Sectie 06 - FOD BOSA – Programma 06.90.1 - Interdepartementale provisie	57
5 Gezagsdepartementen	59
5.1 Sectie 12 – FOD Justitie	59
5.1.1 Evolutie van de kredieten en inschrijving in provisie	59
5.1.2 Het aanpakken van de overbevolking in de gevangenissen	59
5.1.3 Onderfinanciering van kredieten "kosten voor voeding en onderhoud van de gedetineerden"	60
5.2 Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken - programma 13.40.4 dotatie Fedasil	60
5.2.1 Evolutie van de dotatie – besparing vanaf 2026	60
5.2.2 Besparingsmaatregelen	60
5.3 Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	61
5.3.1 Bijdrage aan de European Peace Facility (EPF)	61
5.3.2 Beperking van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking	61
5.4 Sectie 17 – Federale politie en geïntegreerde werking	62
5.5 Sectie 18 – FOD Financiën	63
6 Economische departementen	64
6.1 Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	64
7 Sociale departementen	65
7.1 Sectie 25 – Programma 25.55.2 Kyotofonds	65
7.2 Sectie 44 - POD Maatschappelijke integratie	66
7.2.1 Federale steun aan de OCMW's	66
7.2.2 Compensatieregeling OCMW's (+300 miljoen euro)	67
7.2.3 Hervorming van het leefloon naar een integratiebedrag (-33,5 miljoen euro)	68
7.2.4 Invoering van een wachttijd voor sociale bijstand van 5 jaar (-6,7 miljoen euro)	70

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING - BEGROTINGSJAAR 2026 / 4

7.2.5	Responsabiliseringscomponent	70
8	Specifieke begrotingssecties	71
8.1	Sectie 01 – Dotaties	71
DEEL III Ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid		72
Hoofdstuk I		72
Ontvangsten van de sociale zekerheid		72
1	Algemene evolutie van de ontvangsten van de sociale zekerheid	72
2	Eigen ontvangsten	72
2.1	Stelsel van de werknemers	72
2.1.1	RSZ-Global Beheer	72
2.1.3	Opvolging van voorgaande begrotingsmaatregelen	76
3	Financiering van de sociale zekerheid door de overheid	77
3.1	Dotaties en toelagen van de overheden	77
3.1.1	RSZ – Global Beheer	77
3.2	Alternatieve financiering	77
Hoofdstuk II		79
Uitgaven van de sociale zekerheid		79
1	Algemene evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid	79
2	Uitgaven voor pensioenen	80
2.1	Begrotingsmaatregelen 2026	80
2.2	Overzicht van maatregelen periode 2027-2030	81
3	Uitgaven voor geneeskundige verzorging	82
4	Uitgaven voor arbeidsongeschiktheid	83
4.1	Erkenning van de arbeidsongeschiktheid	84
4.2	Andere maatregelen	88
5	Werk en werkloosheid	90
5.1	Uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen	90
5.2	Impact van de aangekondigde begrotingsmaatregelen	91
5.2.1	Kredieten voor de modernisering van de sector van de werkloosheid en voor de uitvoering van de hervorming van de werkloosheidsregelgeving van 2025	91
5.3	Opvolging van vroegere begrotingsmaatregelen	91
5.3.1	Beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd en versterkte degressiviteit	91
5.3.2	Geen nieuwe intredingen in de SWT-stelsels	94
5.3.3	Familiekrediet "rugzak"	95
5.3.4	Vrijwillig ontslag met tijdelijke werkloosheidsuitkering	96
5.3.5	Tijdscrediet einde loopbaan	97
5.3.6	Pleegouderverlof	98
5.3.7	Schrapping van de werkloosheidsuitkeringen voor "interregionale mobiliteit" en voor knelpuntberoepen	98
5.3.8	Maatregel buiten Global Beheer – Harmonisering van de loopbaanonderbreking en het tijdscrediet	98
Bijlage 1		100

Inleiding

In overeenstemming met de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers de commentaren en opmerkingen waartoe het onderzoek van de ontwerpen van staatsbegroting voor het jaar 2026 aanleiding gaf¹.

Artikel 45 van de voornoemde wet bepaalt dat de ontwerpen van middelenbegroting en van algemene uitgavenbegroting, samen met de algemene toelichting bij die ontwerpen, uiterlijk op 15 oktober van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat, bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers moeten worden ingediend. Deze documenten werden evenwel pas op 28 januari 2026 overgemaakt.

Om de risico's op materiële fouten of op een verkeerde interpretatie van de begrotingsgegevens te beperken, werd over de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof een voorafgaand overleg gepleegd met vertegenwoordigers van de minister van Financiën en de minister van Begroting.

Het Rekenhof heeft zijn begrotingsonderzoek uitgevoerd in overeenstemming met de fundamentele beginselen die het ter zake heeft opgesteld. Die beginselen zijn beschikbaar op de website van het Rekenhof (www.rekenhof.be).

¹ *Parl. St. Kamer*, 28 januari 2026, DOC 56 1278/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, 28 januari 2026, DOC 56 1279/001 (middelenbegroting), *Parl. St. Kamer*, 28 januari 2026, DOC 56 1280/001 (algemene uitgavenbegroting).

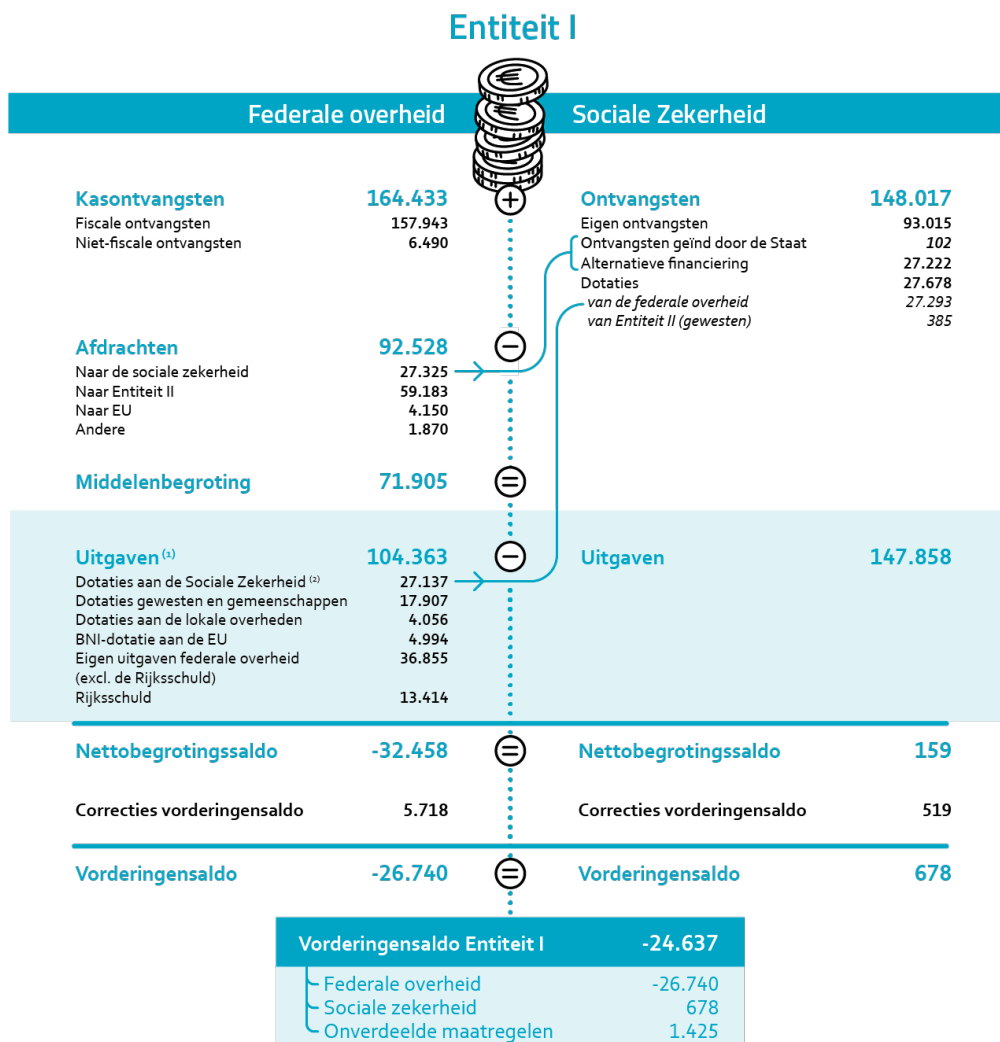
DEEL I

Analyse van de Algemene toelichting

Hoofdstuk I

Analyse van de begrotingsgegevens van Entiteit I

1 Schematische voorstelling



⁽¹⁾ Het betreft de uitgaven exclusief de aflossingen van de rijksschuld (31.193 miljoen euro) en exclusief de aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer (7.237 miljoen euro).

⁽²⁾ Het verschil is onder andere te wijten aan de opname van het pensioenfonds van de lokale politie in het bedrag van de Sociale Zekerheid.

2 Macro-economische parameters

2.1 Algemeen

De regering baseert zich voor de opmaak van de begroting 2026 op het verslag van het Monitoringcomité van 22 september 2025 waarin de ramingen voor 2025 en 2026 uit het verslag van 10 juli 2025 werden geactualiseerd. Het betreft ramingen bij ongewijzigd beleid. Het comité steunde zich voor zijn verslag van 22 september 2025 op de macro-economische parameters voor 2025 en 2026 van de economische begroting van 8 september 2025 van het Federaal Planbureau (FPB).

Het verslag van 22 september 2025 bevat ook een meerjarenraming voor de jaren 2027 tot 2030. Hiervoor maakte het Monitoringcomité hybride ramingen op basis van de economische vooruitzichten 2025-2030 van 11 juni 2025 van het FPB en geactualiseerde ad-hoc-gegevens.

Het Rekenhof merkt op dat het FPB de bovenstaande ramingen opstelde op een moment waarop de regering nog niet al haar maatregelen volledig had beslist, noch in wetgeving had omgezet, waardoor in de berekeningen niet met alle elementen rekening kon worden gehouden (zie verder [punt 2.2](#)).

Het FPB publiceerde op 12 februari 2026 nieuwe economische vooruitzichten. De initiële begroting 2026 werd opgesteld vóór de publicatie ervan en kon hiermee nog geen rekening houden.

De economische begroting van februari houdt rekening met de nieuwe economische omstandigheden mede als gevolg van de gewijzigde internationale context. Ze houdt ook rekening met de maatregelen die de federale regering en de deelstatenregeringen bij de opmaak van de initiële begroting 2026 namen. Daarnaast herzielt het FPB de impact van een aantal maatregelen die al mee waren verwerkt in de economische begroting van september 2025. Het betreft onder meer de uitbreiding van de flexi-jobs, de aangepaste modaliteiten van de pensioenhervorming en de integratie van een geactualiseerde berekening van een geplafonneerde index (in centen).

Economische groei

Het FPB raamde in de economische begroting van 8 september 2025 dat de Belgische economie in 2025 zou groeien met 1,2% en in 2026 met 1,1% van het bbp. In 2027 zou de groei volgens de economische vooruitzichten van juni 2025 terugvallen tot 0,9% om daarna terug te herstellen tot 1,4% in 2030.

In 2026 ondersteunen vooral de consumptie bij particulieren (+1,3%) en de investeringen (+2,7%) de verdere groei. De consumptie van de overheid neemt beperkt toe met 0,4%. Het in- en uitvoervolume stijgt met respectievelijk +2,1% en +1,8% van het bbp. De bijdrage van de netto-uitvoer zal dus licht negatief zijn (-0,3%) en dit beperkt de groei van het bbp tot 1,1%.

De algemene toelichting vergelijkt de raming van het FPB met de meer recente prognoses van het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Europese Commissie (EC), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Nationale Bank van België (NBB)². De ramingen liggen quasi in lijn met de ramingen van het FPB. De EC raamde in november 2025 de groei voor België in 2025 en 2026 respectievelijk op 1,0% en 1,1% van het bbp.

Het FPB berekende recent (12 februari 2026) dat de groei van de Belgische economie in 2025 1,0% bedroeg. Voor 2026 raamt het de groei op 1,1%.

De algemene toelichting becijfert de impact op het vorderingensaldo bij een hypothetische groeivertraging van 0,5% van het bbp op 0,2% van het bbp voor Entiteit I (1,4 miljard euro)³. De impact voor de gezamenlijke overheid bedraagt 0,3 % van het bbp (2 miljard euro).

² Algemene toelichting, pagina 96.

³ Algemene toelichting, pagina's 19-20.

Inflatie

In de economische begroting van september 2025 raamde het FPB de toename van de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2025 op respectievelijk 2,4% en 2,6% en voor 2026 op respectievelijk 1,4% en 1,5%. In 2027 zou de inflatie volgens de economische vooruitzichten van juni 2025 oplopen tot 2,4% om daarna terug te vallen tot 1,4% in 2030.

Volgens de inflatievooruitzichten van 3 februari 2026 (en de economische vooruitzichten van 12 februari 2026) bedroegen de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2025 respectievelijk 2,5% en 2,6%. In 2026 zouden deze hoger zijn dan de raming van september en respectievelijk 1,9 % en 2,1 % bedragen.

De spilindex werd voor het laatst overschreden in december 2025, terwijl in de economische begroting van september 2025 nog werd uitgegaan van een overschrijding van de spilindex in januari 2026. De initiële begroting 2026 houdt geen rekening met deze vroegere overschrijding bij de ramingen van de ontvangsten en de uitgaven. De volgende overschrijding van de spilindex wordt volgens de inflatievooruitzichten van 3 februari 2026 verwacht in november 2026, terwijl deze in eerdere prognoses verwacht werd in 2027.

De FOD BOSA kon geen becijfering geven van de impact van deze gewijzigde overschrijdingen maar zal deze berekenen bij de begrotingscontrole. Die zal afhangen van het moment van de volgende indexoverschrijding en de uiteindelijke vormgeving van de maatregel over de centenindex.

Tewerkstelling

Het FPB raamt in zijn economische begroting van 8 september 2025 dat de binnenlandse werkgelegenheid in 2026 zou stijgen met 0,7% (dit is met 38.300 personen tot 5.173.100 personen). De werkgelegenheidsgraad van de 20- tot en met 64-jarigen zou stijgen van 72,4% tot 72,6%.

De werkloosheid zou in 2026 dalen met 4,7%, d.i. met ongeveer 25.600 personen tot 523.400 personen in totaal.

De binnenlandse werkgelegenheid zou volgens de economische vooruitzichten van 12 februari 2026 stijgen met 0,5% (dit is met 27.900 personen tot 5.151.300 personen). De werkgelegenheidsgraad van de 20- tot en met 64-jarigen zou stijgen van 72,8% tot 72,9%. De werkloosheid zou in 2026 stijgen met 0,3%, d.i. met ongeveer 1.700 personen tot 555.200 personen in totaal.

2.2 Terugverdieneffecten

2.2.1 Vooropgestelde terugverdieneffecten bij de opmaak van de meerjarenbegroting in 2025

Bij de initiële begroting 2025, voerde de regering verscheidene hervormingen door die zouden leiden tot een verhoging van de werkgelegenheidsgraad. Ze rekende op volgende terugverdieneffecten:

Tabel – Terugverdieneffecten ingeschreven in initiële begroting 2025 (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Terugverdieneffecten	0	1.580,2	2.771,9	4.054,01	7.886,2

Bron: Federaal Planbureau

Het FPB weerhield deze terugverdieneffecten in zijn economische begroting van september 2025 (waar de opmaak van de initiële begroting 2026 op steunt) niet als zodanig, maar verwerkte deze in de onderliggende macro-economische parameters. Zo hield het FPB bij het bepalen van de macro-economische parameters in zijn economische vooruitzichten van juni en september 2025 al zoveel mogelijk rekening met de maatregelen die de regering op dat moment genomen had of van plan was te nemen. Het nam als uitgangspunt dat de meeste maatregelen in werking treden op het

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING - BEGROTINGSJAAR 2026 / 9

tijdstip zoals voorzien bij de opmaak van de initiële begroting 2025. De terugverdieneffecten vertaalden zich dan bijvoorbeeld in de evolutie van de loonmassa, de werkloosheid en de werkgelegenheid. De evolutie van de macro-economische parameters omvat bijgevolg de terugverdieneffecten die de regering eerder als onverdeelde correctie had opgenomen in de initiële begroting 2025. Om die reden neemt de regering geen aparte lijn meer op in de initiële begroting 2026 voor deze terugverdieneffecten.

In de vooruitzichten van september 2025 en februari 2026 valt een lichte positieve groei op van de werkgelegenheidsgraad ten opzichte van de vooruitzichten die geen rekening hielden met de nieuwe maatregelen (februari 2025 – zie onderstaande tabel):

Tabel – Vergelijking parameters vooruitzichten FPB (in procenten)

	06/2024		02/2025	09/2025		02/2026
	2025	2026	2025	2025	2026	2026
Economische groei	1,4	1,4	1,2	1,2	1,1	1,1
Inflatie	2,0	1,8	2,8	2,4	1,4	1,9
Werkgelegenheidsgraad	72,5	72,8	72,2	72,5	72,6	72,9
Werkloosheidsgraad	5,9	5,8	6,1	6,1	6,4	6,5

Bron: Federaal Planbureau

Het Rekenhof merkt op dat de maatregel omtrent de beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd volgens het FPB in 2027 op kruissnelheid komt. Zo zal deze maatregel in het begin de economische parameters negatief beïnvloeden omdat er een verlies aan beschikbaar inkomen is bij de uitkeringsgerechtigde en pas in een later stadium een positieve impact hebben op de werkgelegenheidsgraad. Het positieve effect op de werkgelegenheid benadert volgens de vooruitzichten van het FPB niet de groei die de regering vooropstelde bij het inschrijven van de terugverdieneffecten (namelijk een werkgelegenheidsgraad van 78% in 2029 – zie tabel hieronder).

Tabel – Vergelijking werkgelegenheidsgraad vooruitzichten FPB (in procenten)

	2025	2026	2027	2028	2029
Juni 2024	72,5	72,8	73,2	73,7	74,1
Doelstelling regeerakkoord	73,0	74,0	75,0	76,0	78,0
Juni 2025	72,4	72,6	73,0	73,5	74,1
Februari 2026	72,8	72,9	73,3	73,9	74,3

Bron: Federaal Planbureau

De vooropgestelde terugverdieneffecten gekoppeld aan extra tewerkstelling lijken voorlopig dus moeilijk haalbaar. De effecten van dergelijke maatregelen blijven sterk afhankelijk van exogene factoren, zoals de economische groei, de persoonlijke situatie van de (langdurig) werklozen en de arbeidsvraag. Door de veelheid aan maatregelen die door het FPB in het model worden ingebracht en die elk een of meerdere economische parameters beïnvloeden, kan het FPB de macro-economische impact van een bepaalde maatregel niet isoleren om een welbepaald terugverdieneffect te kwantificeren.

Het niet halen van de vooropgestelde doelstelling inzake werkgelegenheid en de hieraan gekoppelde terugverdieneffecten vertaalden zich deels in het vorderingensaldo van de meerjarenbegroting zoals geraamd in de rapporten van het Monitoringscomité van juli en september 2025. Het verklaart ook gedeeltelijk waarom de regering bij de opmaak van de initiële begroting 2026 bijkomende maatregelen nam om te voldoen aan de uitgavennorm (zie [Deel I - Hoofdstuk III - punt 2](#)).

2.2.2 Onderliggende economische parameters en uitstel van maatregelen

Voor de opmaak van de initiële begroting 2026 hanteert de regering de economische parameters van het FPB van september 2025 (zie ook [punt 2.1](#)). Op 12 februari kwam het FPB met een update van deze economische parameters waardoor deze niet gebruikt konden worden voor de initiële begroting 2026, maar wel tot een correctie zullen leiden in de begrotingscontrole 2026. Deze economische parameters van september 2025 houden echter geen rekening met de uitgestelde inwerkingtreding van bepaalde maatregelen in 2026 of de maatregelen uit het recente begrotingsakkoord. De regering paste bij de initiële begroting 2026 een correctie van 64 miljoen euro toe voor de uitgestelde pensioenhervorming.

2.2.3 Hypothesen bij de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen

Eén derde hypothese bij de hervorming van de werkloosheidsuitkering

Bij de initiële begroting 2025 voorzag de regering voor de beperking van de werkloosheid in de tijd voor 2026 een besparing van 902 miljoen euro. Het recentste monitoringsrapport herraamde de opbrengst van deze maatregel voor 2026 tot 1.685,2 miljoen euro. Het huidig begrotingsontwerp houdt rekening met dit bedrag.

De regering nam een aantal bijkomende maatregelen om de negatieve effecten van deze ingrijpende hervorming te ondervangen. De regering veronderstelt hierbij dat één derde van de langdurig werklozen zal doorstromen naar werk, één derde zal doorstromen naar het leefloon en één derde over voldoende eigen middelen zal beschikken (en dus verdwijnt uit de uitkeringen)⁴.

a) Eén derde vindt opnieuw werk

Het is onzeker of op korte termijn de weerhouden assumptie van één derde naar werk haalbaar is, waarbij dat werk bovendien van duurzame aard is. Dit geldt zeker voor de werklozen wiens uitkering in de eerste helft van 2026 stopgezet wordt, namelijk zij die langdurig werkloos zijn. De NBB voorspelt dat slechts 10 à 20 procent van de personen die in de komende golven hun werkloosheidsuitkering verliezen naar werk zal bewegen⁵. Uit de cijfers van de VDAB blijkt dat in Vlaanderen bij de eerste groep werklozen die gecontacteerd werden naar aanleiding van het verlies van hun uitkering, slechts 10% vroeg om extra begeleiding naar werk⁶. Daarnaast hangt de doorstroom naar werk in grote mate af van de arbeidsvraag en het bijhorend aanbod. Zo publiceerde FOREM dat in december 2025 het arbeidsaanbod in Wallonië met 272.000 werklozen hoog blijft, maar de arbeidsvraag met 38.000 plaatsen achterblijft⁷. Deze openstaande vacatures volstaan niet voor de groep langdurig werklozen die op basis van de cijfers van de RVA in de eerste helft van 2026 in Wallonië zullen uitstromen uit de werkloosheid (ongeveer 57.000).

Bovendien tonen de cijfers van de RVA omtrent de profielen van de werklozen voor elk van de golven aan dat van deze werklozen slechts de helft middellang tot lang geschoold is. Zeker bij de eerste golven is een belangrijk deel van de werklozen (54 tot 58%) laaggeschoold, wat de doorstroming naar werk bemoeilijkt. In december 2025 voltooiden volgens ACTIRIS bijna de helft (43,7%) van de Brusselse werkzoekenden enkel buitenlandse studies zonder gelijkwaardigheid⁸. Ook de leeftijd speelt een belangrijke rol. Over 2026 beschouwd zal ongeveer 37% van de uitstromers ouder zijn dan 50 jaar (met pieken in de eerste en tweede golf, waar respectievelijk 90% en 48% van de werklozen ouder dan 50 jaar is).

b) Eén derde stroomt door naar leefloon

⁴ De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Opgave schriftelijke parlementaire vraag, nummer 56/0545*: "Bij de invoering van de beperking van de werkloosheidsuitkering in de tijd, werd de prognose gedaan dat ongeveer een derde aan het werk gaat, een derde in de sociale bijstand zal terechtkomen, en een derde zal verdwijnen uit de uitkeringen [...]".

⁵ Nationale Bank van België, *Matige groei en aanhoudend tekort: België blijft worstelen met zijn overheidsfinanciën*, www.nbb.be.

⁶ Vlaams Parlement, *Vergadering Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Wetenschap en Innovatie, woensdag 1 oktober 2025, 9.30 uur*, www.vlaamsparlement.be.

⁷ FOREM, *Bienvenue sur Stats Emploi*, november 2025, www.leforem.be.

⁸ Actiris, *Evolutie van de Brusselse arbeidsmarkt. Maandverslag december 2025*, www.actiris.brussels.

Aangezien de hervorming van de werkloosheid een belangrijke impact zal hebben op een grote groep langdurige werklozen, gaat de regering ervan uit dat één derde van deze werklozen zal doorstromen naar het leefloon. Het federale niveau komt reeds deels tussen in de kosten van het leefloon. Omdat de OCMW's zich op korte tijd geconfronteerd zien met een instroom van nieuwe gerechtigden, met bijhorende kostprijs, besloot de regering om een verhoogde compensatie in te voeren voor deze uitstromers uit de werkloosheid. Voor 2026 voorziet de regering hiervoor 300 miljoen euro. Het bedrag kent een bescheiden stijging in de daaropvolgende jaren.⁹

Het door de regering voorziene bedrag dient zowel de volume-effecten als de verhoogde compensatie voor deze groep van uitstromers op te vangen. Dit bedrag is een open enveloppe¹⁰. Dit houdt in dat indien het bedrag ontoereikend blijkt, de regering het tekort bijkomend zal financieren. De beleidscel van de minister van Maatschappelijke Integratie legde geen budgettaire berekening voor. De budgettaire berekening van de POD Maatschappelijke Integratie vertrekt ook vanuit de één derde hypothese maar resulteert voor 2027 en 2028 in een veel hogere kostprijs (respectievelijk 519,8 miljoen euro en 585,5 miljoen euro) dan diegene die voorzien werd door de regering.

Dat deze hypothese van één derde naar leefloon mogelijks te laag werd ingeschat, blijkt ook uit meer recente cijfers. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) getuigt in een recent onderzoek over de eerste tendensen van de werklozen die op 1 januari 2026 in Vlaanderen hun werkloosheidsuitkering verloren, waarbij meer dan één derde van Vlamingen die op 1 januari zijn werkloosheidsuitkering verloor bij het OCMW een leefloon aanvraag.¹¹ Voor Wallonië en Brussel waren op het moment van de opmaak van het rapport nog geen officiële cijfers beschikbaar. Tijdens een overleg met l'Union des Villes et Communes de la Wallonie werd wel bevestigd dat in grote steden 40 tot 50% van de werklozen die hun uitkering verliezen een leefloon aanvraagt¹².

Deze maatregel wordt uitvoeriger besproken onder [Deel II - Hoofdstuk II - punt 7.2](#) van dit rapport.

c) Eén derde verdwijnt uit steunmechanismes

Zoals reeds aangegeven nam de regering als hypothese aan dat één derde van de werklozen over voldoende middelen zal beschikken en zal verdwijnen uit de steunmechanismes.

Het Rekenhof wijst er echter op dat bovenstaande assumpties geen rekening houden met een groep langdurig werklozen die niet in staat is te werken maar eveneens niet thuishoort in het leefloon omdat zij recht hebben op een ziekte-uitkering. Zo zou één derde van de werklozen in Vlaanderen die de eerste drie maanden van 2026 hun werkloosheidsuitkering verliezen, een 'advies welzijn' hebben¹³. Dit advies houdt in dat zij op korte termijn niet in staat zijn om betaald werk te verrichten door medische, psychische of sociale redenen¹⁴. Met deze verschuiving naar de arbeidsongeschiktheid en de bijhorende negatieve budgettaire impact werd nog geen rekening gehouden. Bij de notificaties van december 2025 besliste de regering dat de minister van Volksgezondheid deze verschuiving zal opvolgen.

⁹ Ministerraad van 18 juli 2025: 300 miljoen euro voor 2026 en 2027, 302,3 miljoen euro voor 2028 en 342,6 miljoen euro voor 2029 (Verslag van het Monitoringscomité van 22 september 2025, pagina 8).

¹⁰ Ministerraad van 18 juli 2025, punt 67.

¹¹ VVSG, *Evolutie leefloonaanvragen van werklozen die uitkering verliezen: kaap van één derde overschreden*, januari 2026.

¹² Voor kleinere steden was dit minder.

¹³ Vlaams parlement, *Vraag om uitleg 1430 (2025-2026) | Vlaams Parlement: "VDAB berekende dat van de 13.403 Vlaamse werklozen die tussen 1 januari en 31 maart van dit jaar hun uitkering zullen verliezen, een op de drie niet toeleidbaar zijn naar de arbeidsmarkt, en dat deze groep ook groter is dan aanvankelijk gedacht werd."*, www.vlaamsparlement.be.

¹⁴ In mei 2025 hadden in Vlaanderen 12.410 personen het advies 'welzijn', daarvan is 93 procent twee jaar of langer werkloos (*Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Wetenschap en Innovatie woensdag 15 oktober 2025, 9.45 uur | Vlaams Parlement*). In die groep van 4.370 mensen die hun uitkering gaan verliezen, zitten 1.327 werkzoekenden met een warme overdracht of een advies 'welzijn' (*Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Wetenschap en Innovatie woensdag 1 oktober 2025, 9.30 uur | Vlaams Parlement*).

Deze kostprijs komt nog bovenop het al dan niet realiseren van de vooropgestelde besparing in de arbeidsongeschiktheid (202 miljoen euro in 2026). [Hoofdstuk II van Deel III](#) behandelt meer in detail de budgettaire opbrengst uit de re-integratie van langdurig zieken.

d) Inconsistente toepassing van de één derde-hypothese

Het Rekenhof merkt op dat de één derde-hypothese doorheen de initiële begroting 2026 niet consistent wordt toegepast.

Zo gaat het FPB bij de raming van zijn macro-economische parameters zowel in september 2025 als in februari 2026 uit van een verschuiving op kruissnelheid van 33% naar werk, 39% naar leefloon en arbeidsongeschiktheid en 28% naar andere inactiviteit. De hypothese die wordt gebruikt voor het bepalen van de onderliggende parameters waarop de initiële begroting 2026 steunt, wijkt dus af van de hypothese die de regering hanteert in het kader van de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen (cf. supra).

Ook bij de raming van andere maatregelen die betrekking hebben op de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen houdt de regering andere hypothesen aan. Bij de raming van de maatregel belastingvermindering voor werkloosheidsuitkeringen, waarbij dit fiscaal voordeel uitdooft, houdt de regering geen rekening met een verschuiving van werklozen naar het leefloon of arbeidsongeschiktheid. Door het stabiel houden van het aantal werkloosheidsgerechtigden op het niveau van 2022, is de opbrengst van deze maatregel overschat. Daarbij wordt ook voorbijgegaan aan het feit dat een deel van de werklozen het komende anderhalf jaar verschuift naar een stelsel waarvoor nog steeds een belastingvermindering zal gelden (arbeidsongeschiktheid of leefloon).

Het Rekenhof bespreekt deze maatregel uitvoeriger onder [Deel II - Hoofdstuk I - punt 2.3.1](#) van dit rapport.

Uit wat voorafgaat, raadt het Rekenhof aan om de één derde-hypothese zoals hierboven omschreven nauwgezet op te volgen, zodat de verschuivingen en bijhorende kostprijs correct in kaart worden gebracht.

Voor de in december 2025 besliste maatregelen rond de themacontroles bij langdurig zieken, gaat de regering eveneens uit van de één-derde hypothese. Zo zal één derde van deze langdurig zieken opnieuw aan de slag gaan, één derde naar leefloon stromen en één derde verdwijnen uit de uitkeringen. Voor de activering van deze personen wordt in de initiële begroting 2026 een opbrengst verwerkt op sociaal en fiscaal vlak. Naast activering, zullen de komende vier jaar in totaal ook zo'n 14.350 langdurig zieken instromen in het leefloonregime. De kostprijs van de stijging van het aantal leefloongerechtigden wordt echter niet tot uiting gebracht in de begroting, noch in 2026, noch in de meerjarenraming. Ook hier beveelt het Rekenhof aan om deze maatregel consistent te verwerken in de begroting.

2.2.4 Impact van de hervormingen op de bevoegdheden van andere overheden

De vooropgestelde hervormingen van de federale regering kunnen ook een negatieve budgettaire impact hebben op de begroting van regionale of lokale overheden. De federale overheid voorziet daarom op verschillende vlakken in bijkomende financiële tegemoetkoming om deze impact te compenseren.

Zo zal een groep langdurige werklozen met een arbeidsbeperking doorstromen naar de sociale economie, wat een bevoegdheid is van de gewesten en door hen gesubsidieerd wordt¹⁵. Naar aanleiding van de arbeidsmarkthervorming, voorziet de federale regering vanaf 2026 echter jaarlijks 50 miljoen euro voor de sociale economie om zo plaatsen te creëren bij maatwerkbédrijven op regionaal niveau¹⁶.

¹⁵ Artikel 6, §1, IX, 2°, Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

¹⁶ Dit krediet is mee opgenomen in de algemene interdepartementale provisie.

Ook de lokale overheden zullen hun werklast zien stijgen door de federale hervormingen. De OCMW's zullen nu als eerste instantie verder moeten instaan voor de re-integratie van de werklozen die uitstromen, waarvoor tot voor kort de regionale arbeidsbureaus verantwoordelijk waren (VDAB, FOREM en ACTIRIS).

Een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van de re-integratie van deze groep aan werklozen is de nauwe samenwerking tussen de lokale en regionale overheden, elk met hun eigen kennis en ervaring. Hiertoe is het uitwerken van een intensief geïntegreerd beleid (incl. gegevensuitwisseling en sanctiebeleid) en de verdere uitwerking ervan in samenwerkingsakkoorden noodzakelijk. Op heden lopen deze onderhandelingen nog of moeten ze nog opgestart worden.

3 Overzicht van het vorderingensaldo van Entiteit I

De volgende tabel geeft een beknopt, geconsolideerd overzicht van de voornaamste ontvangsten en uitgaven van entiteit I, waarbij de uitgaven zijn gerangschikt op basis van de beoogde algemene beleidsdoelstelling. De tabel is gebaseerd op de gegevens die verspreid in de algemene toelichting zijn opgenomen en op aanvullende informatie van de FOD BOSA.

Het betreft niet dezelfde tabel als die aan het begin van dit begrotingsverslag. Deze tabel neutraliseert specifiek de financiële bewegingen binnen entiteit I. Bovendien presenteert hij het begrotingsbeleid volgens de functionele classificatie van de uitgaven, zodat de voornaamste politieke doelstellingen van de regering beter tot uiting komen.

Tabel – Beknopt overzicht van de ontvangsten (zonder die van derden) en van de uitgaven 2026 van entiteit I (in miljard euro)

Entiteit I		
Ontvangsten (exclusief derden)	Uitgaven	
Fiscale ontvangsten 141,9	Sociaal beleid 155,5	
Personenbelasting 49,9	Sociale afdrachten 142,1	
BTW 44,4	Pensioenen 72,0	
Vennootschapsbelasting 26,1	RIZIV - Geneeskundige verzorging 41,3	
Accijnzen 11,2	RIZIV - Uitkeringen 15,9	
Roerende voorheffing 8,0	Werkloosheid en loopbaanonderbreking 4,6	
Diversen 2,4	Tegemoetkomingen aan personen met een handicap 3,3	
	Andere (Fedris, IGO, leefloon) 4,9	
	Exclusief sociale afdrachten 13,4	
	Sociale Zekerheid 11,8	
	Federale overheid 1,6	
Sociale bijdragen 86,1	Afdrachten naar andere entiteiten 66,5	
	Afdrachten naar Entiteit II 61,5	
	Afdrachten naar EU 5,0	
Andere ontvangsten 16,2	Economisch beleid 14,3	
Federale overheid 9,0	Algemene uitgavenbegroting en gelijkgestelde instellingen 9,6	
Sociale Zekerheid 7,1	Vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing 4,6	
(p.m. fiscale uitgaven 2023) 29,7	Gezagsfuncties 23,2	
(p.m. sociale bijdrageverminderingen) 5,5	Landsverdediging 9,5	
	Exclusief landsverdediging 13,7	
	Interestlasten 12,2	
	(Onverdeeld) -2,9	
Totaal 244,1	Vorderingensaldo -24,6	Totaal 268,7

Bron: Rekenhof (op basis van de algemene toelichting)

3.1 De ontvangsten

3.1.1 De fiscale ontvangsten en fiscale uitgaven

Volgens de algemene toelichting (pagina 11) bedragen de totale ontvangsten van entiteit I globaal 266,3 miljard euro. In dat bedrag zit echter ook 22,2 miljard euro dat voor rekening van andere overheden wordt geïnd, namelijk de opcentiemen van de gewesten, de gewestelijke belastingen en de eigen ontvangsten van de Europese Unie. Na aftrek van die bedragen vertegenwoordigen de ontvangsten van entiteit I in ESR-termen 244,1 miljard euro. Ze komen vooral van sociale bijdragen, de personenbelasting, de belasting over de toegevoegde waarde en de vennootschapsbelasting.

Het totale bedrag aan fiscale ontvangsten (141,9 miljard euro, dit is 58,1 % van het totaal) in de bovenstaande tabel is gebaseerd op de gegevens in de algemene toelichting en houdt geen rekening met de “fiscale uitgaven”¹⁷.

Om te vermijden dat met die fiscale uitgaven geen rekening wordt gehouden in de algemene toelichting, moet op basis van artikel 47 van de wet op de rijkscomptabiliteit in een bijlage bij de middelenbegroting een inventaris van die specifieke uitgaven worden opgenomen. Om methodologische redenen¹⁸ biedt dat document echter geen volledig overzicht van de voor 2026 verwachte fiscale uitgaven; de laatste volledige inventaris heeft betrekking op het jaar 2023.

Volgens die inventaris zijn alle fiscale afwijkingen nominaal ongeveer met 6,4 % (2,1 miljard euro) per jaar toegenomen tussen 2018 en 2023 en bedroegen ze 39,4 miljard euro in 2023 voor alle overheden samen, d.i. 6,7 % van het bbp. Van dat totaalbedrag viel 29,7 miljard euro onder de bevoegdheid van de federale overheid, die er met deze fiscale uitgaven naar streefde om voor ongeveer drie kwart sociaal beleid te voeren (18,6 miljard euro). Concreet ging het dan voornamelijk om de toepassing van een verminderd btw-percentages (6 %) op basisgoederen en -diensten (10,6 miljard euro) en om een belastingvrijstelling op de pensioenen, brugpensioenen en sommige vervangingsinkomens (4,1 miljard euro).

Naast dat sociale oogmerk zijn de fiscale uitgaven hoofdzakelijk bedoeld om de werkgelegenheid te bevorderen (6,7 miljard euro) en om sparen en kredietverlening aan te moedigen (3,5 miljard euro).

Verskillende instellingen hebben recentelijk aanbevolen om te onderzoeken of daarmee effectief de doelstellingen van de wetgever werden bereikt. Meer bepaald:

- in juni 2024 gaf de EC aan dat “loonsubsidies en andere aftrekregelingen het belastingstelsel complex maken en dat dit doorweegt op het ondernemingsklimaat”. Ze voegde er bovendien aan toe dat “loonsubsidies duur zijn voor de begroting en over het algemeen niet doelgericht zijn” en dat “er op federaal niveau slechts beperkte plannen zijn om het gebruik ervan te verminderen”¹⁹;
- in juni 2025 schatte het FPB dat de voordelen in verband met bedrijfswagens globaal een negatief effect van bijna 5 miljard euro aan belastingen hebben op het vorderingensaldo van entiteit I²⁰;
- meer recent gaf de NBB in een algemene studie over subsidies aan de ondernemingen²¹ aan dat werken met fiscale uitgaven in bepaalde gevallen duurder zou kunnen uitvallen dan rechtstreeks een subsidiekrediet in te schrijven in de algemene uitgavenbegroting;
- tot slot benadrukte het IMF in zijn voorlopige conclusies voor 2026 de opportuniteit om het gebruik van die fiscale uitgaven te rationaliseren²².

Het Rekenhof is, net zoals de bovenvermelde instellingen, van oordeel dat voor de fiscale uitgaven kan worden nagegaan in welke mate zij relevant zijn in het licht van wat de wetgever ermee wil bereiken. Het wijst er wel op dat de regering een *spending review* heeft uitgevoerd om de budgettaire doeltreffendheid van de vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing te beoordelen. De regering beperkte of schrapte via sommige maatregelen in 2025 en 2026 bepaalde afwijkingen, meer bepaald de afwijkingen met betrekking tot het sociaal beleid (aanpassing van bepaalde btw-voeten,

¹⁷ Met uitzondering van de vrijstellingen van de bedrijfsvoorheffing, die vanwege de ESR-methodologie in de algemene toelichting als uitgaven worden vermeld.

¹⁸ Die inventaris vertoont verschillende methodologische tekortkomingen die het Rekenhof heeft commentariseerd in zijn 181^e Boek - deel III: begrotingsbeleid van de federale overheid, pagina's 56-64.

¹⁹ EUR-Lex - 52025SCo201 - EN - EUR-Lex

²⁰ Working Paper 2025/04. Tax expenditures linked to company cars.

²¹ Economisch Tijdschrift van de Nationale Bank van België, 2025, n^o 9: *Are government subsidies and investment grants to enterprises higher in Belgium?*

²² IMF, *Conclusions des services du FMI à l'issue de leur mission 2026 au titre de l'article IV*, 16 december 2025.

de uitdoving van het huwelijksquotiënt, de beperking van de aftrekbaarheid van onderhoudsgelden en giften...).

3.1.2 De sociale bijdragen

Entiteit I int in 2026 86,1 miljard euro aan sociale bijdragen. Aan de hand van de algemene toelichting kan dat cijfer niet worden uitgesplitst over werkgevers- en werknemersbijdragen. Dat bedrag is vastgelegd na toepassing van de bijdrageverminderingen die 5,5 miljard euro vertegenwoordigen (zonder de sociale Maribel).

In tegenstelling tot de uitgaven voor sociale prestaties (waarvan de tendens is dat ze sterker stijgen dan het bbp) stijgen de sociale bijdragen minder snel dan het bbp. Een samenspel van de twee volgende factoren zou die minder gunstige evolutie kunnen verklaren:

- de sociale bijdragen worden berekend op de loonmassa. In het afgelopen decennium steeg de werkzaamheidsgraad in België weliswaar (67,2 % in 2013 en 72,3 % in 2024), maar is de loonmassa verhoudingsgewijs verminderd in vergelijking met het bbp van 51,6 % naar 49,1 %²³.
- tussen 2018 en 2021 waren de gestorte sociale bijdragen en de loonmassa relatief stabiel ten opzichte van elkaar (36,6 %). Volgens de informatie in de door de RSZ uitgegeven vademecums is die verhouding verslechterd in 2022 (36,4 %) en in 2023 (35,9 %)²⁴. Zij zou tijdens de legislatuur verder kunnen dalen wegens de structurele vermindering van één miljard euro die is voorzien op de werkgeversbijdragen en de uitbreiding van de flexi-jobregeling naar alle economische sectoren. Het Rekenhof wijst er echter op dat die maatregelen in verband met de vermindering van de bijdragen bedoeld zijn om de werkgelegenheid te bevorderen, met mogelijke positieve effecten op de geïnde bijdragen.

Het Rekenhof benadrukt tot slot dat de regering in het laatste conclaaf beslist heeft een werkgeversbijdrage in te voeren voor statutaire personeelsleden die de overheden van entiteit I vanaf 1 juni 2026 aanwerven. Het verwijst daarvoor naar zijn commentaar in het tweede deel van dit verslag.

3.2 De uitgaven

Volgens de informatie in de algemene toelichting, die wordt ondersteund door de informatie van de FOD BOSA, belopen de totale uitgaven van entiteit I in ESR-termen, na consolidatie, 268,7 miljard euro. Voor dit begrotingsjaar is er een financieringstekort van 24,6 miljard euro.

3.2.1 De sociale uitgaven

Buiten de fiscale uitgaven (18,6 miljard euro in 2023) bedragen de uitgaven in ESR-termen die onder het sociaal beleid in ruime zin vallen van entiteit I globaal 155,5 miljard euro (57,9 % van de totale uitgaven). Het gaat dan hoofdzakelijk om overdrachten naar particulieren, voornamelijk vanuit de socialezekerheidsstelsels.

De prestaties van die stelsels bedragen 135,5 miljard euro in 2026. Ze stijgen met 2 % ten opzichte van het jaar voordien, en dus minder sterk dan het nominale bbp (3 %). Die evolutie is hoofdzakelijk te verklaren door de maatregelen van de regering op het vlak van de werkloosheid. Volgens de algemene toelichting zullen de werkloosheidsuitkeringen (3,9 miljard euro) immers 1,8 miljard euro (-31,5 %) lager liggen dan die van het jaar voordien (5,7 miljard euro).

De socialezekerheidsprestaties stijgen met 3,5 % in vergelijking met 2025 als men de werkloosheidsuitgaven buiten beschouwing laat. De meest opvallende stijgingen doen zich voor bij de uitkeringen (15,9 miljard, +4,8 %), de geneeskundige verzorging (41,3 miljard euro, +3,7 %) en de pensioenen (72,0 miljard euro, +3,3 %).

²³ Economisch Tijdschrift van de Nationale Bank van België, 2025, n° 7 : [Level and development of the wage share in Belgium](#).

²⁴ [Vade Mecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België](#). Bij de opmaak van dit verslag zijn de gegevens voor 2024 en volgende jaren nog niet beschikbaar.

Het Rekenhof had in zijn vorige verslagen opgemerkt dat het dekkingspercentage van de socialezekerheidsuitgaven door de bijdragen een dalende tendens vertoonde. Door de beperking in de tijd van de werkloosheidsuitkeringen zou dat percentage in 2026 moeten stijgen tot 63,1 % (tegenover 62,6 % in 2025), maar daardoor verandert echter niet de tendens (-0,6 % tussen 2026 en 2029).

Los van de bovenvermelde sociale uitgaven wordt het sociaal beleid van de regering ook verwezenlijkt door uitgaven in de vorm van afdrachten die rechtstreeks worden aangerekend in de algemene uitgavenbegroting, namelijk de steun aan personen met een handicap (3,3 miljard euro), aan ouderen (1,0 miljard euro) en aan de OCMW's in het kader van het leefloon (2,2 miljard euro, 299 miljoen euro voor de Oekraïense vluchtelingen niet meegerekend).

De rest van de sociale uitgaven bestaat uit meer specifieke uitgaven van instellingen uit de consolidatieperimeter van entiteit I (voornamelijk socialezekerheidsinstellingen) en uit kredieten in de secties 23, 24 en 25 van de algemene uitgavenbegroting.

3.2.2 Afdrachten aan de andere overheden

Zoals reeds vermeld, worden afdrachten van ontvangsten die voor rekening van derden zijn geïnd, overeenkomstig de ESR-methodologie niet in aanmerking genomen voor het bepalen van het vorderingensaldo van entiteit I. Na neutralisering van die ontvangsten bedragen de overdrachten van de eigen ontvangsten van de Staat naar andere overheden 66,5 miljard euro. Dat cijfer omvat niet de eerder vermelde kredieten in verband met de tegemoetkoming van de Staat in de betaling van het leefloon aan de OCMW's.

Die overdrachten zijn voornamelijk (59,1 miljard euro) bestemd voor de deelstaatentiteiten en vloeien hoofdzakelijk voort uit de toepassing van de bijzondere financieringswet. Ze worden deels in de toewijzingsfondsen en deels in de vorm van kredieten in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven. Het bedrag van die overdrachten hangt af van macro-economische, fiscale en demografische parameters zoals aangegeven in die wet, met uitzondering van een prefinanciering van de justitiehuisen, bepaald volgens een protocolakkoord afgesloten tussen de gemeenschappen en de federale overheid.

De middelen die als bni-dotatie worden afgedragen aan de Europese Unie, bedragen ongeveer 5 miljard euro (+30 % ten opzichte van 2025). Die significante groei vloeit voort uit de stijging van de betalingskredieten die in de Europese begroting zijn ingeschreven en die van 155,2 miljard euro in 2025 toenemen naar 190,1 miljard euro in 2026.

De afdrachten aan de andere overheden komen daarenboven ten goede aan de lokale overheden en meer in het bijzonder de politiezones.

3.2.3 De economische functies en de gezagsfuncties

Zoals reeds vermeld, wordt een significant deel van het overheidsoptreden op economisch vlak gerealiseerd in de vorm van fiscale uitgaven en de vermindering van de werkgeversbijdragen. Buiten die uitgaven en verminderingen kunnen de kredieten voor het economisch beleid volgens de algemene toelichting en de inlichtingen vanwege de FOD BOSA worden geraamd op 9,6 miljard euro. Ze hebben hoofdzakelijk betrekking op de verbetering van de spoorwegdienst (3,4 miljard euro) en het energiebeleid (1,5 miljard euro). Er worden ook significante middelen ingeschreven voor de financiering van het Europees Ruimtevaartagentschap (410 miljoen euro) en de opdrachten van openbare dienst van bpost (155 miljoen euro).

De gezagsfuncties dekken de door de federale overheid uitgevoerde opdrachten met uitsluiting van de reeds genoemde sociale en economische functies. Volgens informatie die het Rekenhof ontving, zouden de in ESR-termen uitgedrukte uitgaven 23,2 miljard euro bedragen in 2026. Een belangrijk deel van die uitgaven (9,5 miljard euro, 40,6 %) gaat naar het Ministerie van Landsverdediging. Zonder ESR-correcties worden voor 10,7 miljard euro vereffeningen voor het Ministerie van

Landsverdediging verwacht. Er zijn overigens 20,1 miljard euro vastleggingskredieten ingeschreven op sectie 16 van de algemene uitgavenbegroting.

3.2.4 De intrestlasten

De intrestlasten worden geraamd op 12,2 miljard euro in 2026, d.i. 1,84 % van het bbp. Het percentage stijgt op regelmatige wijze sinds 2022, toen het zijn laagste niveau (1,23 %) had bereikt.

Volgens de algemene toelichting zou dat percentage in de loop van de legislatuur blijven stijgen tot 2,5 % van het bbp op het einde van de periode (17,8 miljard euro aan intrestlasten), een niveau dat kan worden vergeleken met dat van 2015. Die evolutie is tegelijk toe te schrijven aan de geleidelijke stijging van de impliciete (gemiddelde) intrestvoet van de overheidsschuld en de blijvend hoge begrotingstekorten, waardoor het schuldvolume en bijgevolg de intrestlasten blijven toenemen.

Het Rekenhof wijst er tot slot op dat het volgens de regering met de maatregelen die tijdens het laatste conclaaf werden goedgekeurd, volgens berekening bij ongewijzigd beleid (+6,1 miljard euro tussen 2025 en 2029) mogelijk zou zijn de stijging van de intrestlasten met ongeveer 463 miljoen euro af te remmen.

3.2.5 Onverdeelde uitgaven

Deze rubriek houdt enerzijds rekening met de beslissing van de regering om de in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven kredieten (1,3 miljard euro) niet volledig aan te wenden en anderzijds de moeilijkheid om de verwachte impact van een pakket aan heterogene maatregelen die het vorderingensaldo met nagenoeg 1,4 miljard euro verbeteren, in ontvangsten en uitgaven uit te splitsen. In de rubriek zijn ook provisionele kredieten ingeschreven waarvan nu niet voldoende bepaald is voor welke beleidsdoelstelling ze zullen worden ingezet (789 miljoen euro). Tot slot bevat de rubriek een technische correctie om in het kader van deze geconsolideerde voorstelling de interne verrichtingen van entiteit I te neutraliseren die niet individueel konden worden bepaald op basis van de informatie in de algemene toelichting.

4 Overzicht van genomen begrotingsmaatregelen voor 2026

Als rekening wordt gehouden met de negatieve technische correcties voor een bedrag van 408 miljoen euro²⁵, zullen de maatregelen die tijdens het laatste begrotingsconclaaf werden goedgekeurd volgens de regering het vorderingensaldo van Entiteit I voor 2026 met ongeveer 1,6 miljard euro helpen verbeteren tegenover de ramingen bij ongewijzigd beleid van het laatste monitoringcomité. In 2026 zou dit saldo -24,6 miljard euro bedragen (-3,7% van het bbp), wat neerkomt op een beperkte verslechtering met -0,1% van het bbp tegenover het verwachte saldo voor 2025.

Deze verbetering tegenover het vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid is voornamelijk te danken aan de fiscale maatregelen die de regering tijdens het begrotingsconclaaf heeft goedgekeurd en waarvoor ze in 2026 een netto-opbrengst verwacht van 1,6 miljard euro. Het gaat dan voornamelijk om een algemene verhoging van de ecofiscaliteit en de verbruiksbelastingen (796 miljoen euro), om maatregelen die de belastingen eerlijker en duurzamer maken (170 miljoen euro), om aanpassingen van de belastingtarieven voor bepaalde belastingen voor de "sterkste schouders"²⁶ (654 miljoen euro), en tot slot om meer specifieke fiscale bepalingen.

Voor sommige van die fiscale maatregelen moeten kredieten worden opgenomen in de algemene uitgavenbegroting voor 2026. Zo is met name voor de maatregelen in de strijd tegen de fiscale en

²⁵ Zie in dat verband de commentaar in tabel 2 op pagina 9 van de algemene toelichting.

²⁶ Met name: aanpassing van het belastingtarief van meerwaarden boven 1 miljoen euro, verhoging van het tarief van de roerende voorheffing voor bedrijven die genieten van de VVPRbis-regeling, bestrijding van misbruiken bij ontbindingen van vennootschappen, verhoging van de bankentaks.

sociale fraude ongeveer 63 miljoen euro aan uitgaven uitgetrokken voor de oprichting van het federaal parket en de aanwerving van nieuwe inspecteurs.

Het Rekenhof wijst erop dat een groot aandeel van de fiscale ontvangsten (ongeveer 75%, ofwel 1,6 miljard euro) in verhouding tot de verwachte verbetering van het vorderingensaldo in 2026 (2,1 miljard euro, vóór technische correcties) in een meerjarenperspectief moet worden gezien. Diverse andere maatregelen moeten ook verder reiken dan het kalenderjaar. Volgens de regering verklaart dit het beperkte begrotingsrendement (zelfs negatief in 2026) van sommige maatregelen:

- de re-integratie van de langdurig zieken zou in 2026 slechts 202 miljoen euro opbrengen, maar 1,9 miljard euro in 2029;
- de verbetering van het proces van *fiscal compliance* en de maatregelen ter bestrijding van sociale en belastingfraude, die in 2026 63 miljoen euro kosten, zouden aan het eind van de legislatuur 600 miljoen euro moeten opleveren.

In totaal zou het aandeel van de nieuwe fiscale ontvangsten in 2029 overeenkomen met ongeveer 28% van de totale impact van de maatregelen, d.w.z. 2,6 miljard euro. Dat cijfer moet worden vergeleken met de algemene verbetering van het vorderingensaldo in datzelfde jaar als gevolg van de beslissingen die de regering tijdens het laatste conclaaf heeft genomen (9,2 miljard euro, technische correcties niet meegerekend).

Het Rekenhof wijst erop dat de algemene toelichting onvoldoende informatie geeft over de maatregelen die zijn opgenomen onder de algemene noemer "beheersing van de overheidsuitgaven" (pagina 9) en waarvan de opbrengst wordt geraamd op 421 miljoen euro. Volgens de informatie die de beleidscellen hebben verstrekt, kunnen die maatregelen als volgt worden uitgesplitst:

- de gedeeltelijke indexering van lonen en sociale uitkeringen, geraamd op 272 miljoen euro in 2026. Net als bij de hierboven opgesomde maatregelen zou het rendement in 2029 stijgen tot 883 miljoen euro op het vorderingensaldo van entiteit I;
- een lineaire besparing van 100 miljoen euro in departementen die niet onder de gezagsfuncties vallen door minder ambtenaren te vervangen;
- verbeterde administratieve efficiëntie, geraamd op 38 miljoen euro;
- de invoering van een werkgeversbijdrage voor de aanwerving van nieuwe statutaire ambtenaren, met een rendement van 10 miljoen euro;
- het niet-indexeren van de lonen van ministers en parlementsleden, met een rendement van één miljoen euro.

Tegen het einde van de legislatuur verwacht de regering dat het vorderingensaldo met ongeveer 2,7 miljard euro zal verbeteren door maatregelen om de overheidsuitgaven te beheersen. Dit bedrag omvat met name efficiëntiewinsten in de gezondheidszorg (684 miljoen euro) en de deelname van de gewesten aan de financiering van de Europese Unie (500 miljoen euro). Zie voor meer details [punt 2.2.1](#) van dit verslag over meerjarenprogramming.

Van de andere maatregelen die de regering voor 2026 heeft beslist, bevat er één een belangrijke niet-structurele component. De regering verwacht immers dat de aanpassing van de voorwaarden voor de overdracht van de beschikbare bedragen bij de Deposito- en Consignatiekas aan de Staat in 2026 uitzonderlijke niet-fiscale ontvangsten van 474 miljoen euro zal opleveren. In de jaren daarna zal deze opbrengst structureel eerder evolueren naar 70 miljoen euro.

De regering heeft ook een aantal maatregelen aangenomen onder de noemer "plan voor groei en sociale cohesie" waardoor het vorderingensaldo in totaal met 567 miljoen euro zal verslechteren. Deze maatregelen hebben vooral betrekking op de strijd tegen de overbevolking in gevangnissen (259 miljoen euro), de financiering van het Europees Ruimteagentschap (176 miljoen euro) en de versterking van de werkbonus (60 miljoen euro).

5 Onderzoek van de algemene toelichting

De algemene toelichting is bedoeld om informatie te bezorgen die nodig is om de begrotingsdoelstellingen van de regering op een exhaustieve en begrijpelijke manier te kunnen bevatten.

In het algemeen stelt het Rekenhof vast dat de technische informatie in de algemene toelichting correct en betrouwbaar is en dat ze het Rekenhof in staat stelt zijn informatieopdracht aangaande de begroting te vervullen mits het, evenwel, ook andere bronnen raadpleegt (notificaties van het conclaaf, verslag van het Monitoringcomité en verslagen van de OISZ...).

Het Rekenhof merkt op dat de algemene toelichting in haar huidige vorm een aantal hiaten vertoont die kunnen worden verholpen om ervoor te zorgen dat het parlement beter is geïnformeerd. Die hiaten betreffen voornamelijk de volgende punten:

- Tot in 2024 bevatte de algemene toelichting een voorstelling en een analyse van de saldi, van de schuld en van de budgettaire situatie (saldo, schuldgraad, gevoeligheidsanalyse), zowel jaarlijks als meerjaarlijks, van alle Belgische overheden. Sinds 2025 beperkt de tekst zich tot enkele heel beknopte inlichtingen (pagina's 20-22).
- De algemene toelichting biedt slechts een heel beknopt overzicht van de 136 maatregelen die werden aangenomen tijdens het begrotingsconclaaf. Aan de hand van de twee samenvattende tabellen op pagina 9 van de algemene toelichting kunnen de belangrijkste maatregelen en dus het verwachte rendement niet worden afgeleid. Die opmerking betreft in het bijzonder de rubrieken 'Beheersing van de overheidsuitgaven', 'Diverse inkomsten' en 'Plan voor groei en sociale cohesie'. Zo worden ook de 'Diverse aanpassingen' uit tabel 2, die het vorderingensaldo met 1,2 miljard euro verslechteren in 2029, niet onderbouwd met een duidelijke uitleg. Tot slot vermeldt de algemene toelichting noch de maatregelen die werden aangenomen ter bestrijding van de fiscale fraude, noch de verhoging van de belastingvrije som in de personenbelasting tegen 2030, terwijl dat uitstel het vorderingensaldo tijdelijk met één miljard euro verbetert in 2029.
- De algemene toelichting vermeldt evenmin het effect dat in 2026 wordt verwacht van de maatregelen uit de meerjarenprogrammatie die werd vastgelegd bij de opmaak van de initiële begroting 2025. Ter illustratie, de aanzienlijke impact van de hervorming van de werkloosheid (1,7 miljard euro, d.i. bijna een vierde van de desbetreffende uitgavenramingen van 2025) wordt slechts terloops en op een strikt statistische manier vermeld op pagina's 37 en 208 van de tekst.

Voor het overige verwijst het Rekenhof naar de commentaren die het formuleert bij de analyse van sommige specifieke punten van het document.

Hoofdstuk II

Transversale maatregelen

1 Inleiding

Volgens de regering verbetert het vorderingensaldo van entiteit I in 2026 met ongeveer 1,4 miljard euro door diverse maatregelen met een transversaal karakter. Deze maatregelen beïnvloeden beide componenten van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid), zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde. Een overzicht van die maatregelen en van het rendement dat van elk ervan wordt verwacht, is te vinden op pagina 14 van de algemene toelichting. Het Rekenhof voorziet de belangrijkste maatregelen hierna van commentaar. Voor het overige verwijst het naar de delen II en III van dit begrotingsverslag.

1.1 Strijd tegen de fiscale en sociale fraude

In de algemene toelichting van de initiële begroting 2025 stond dat de geplande maatregelen ter bestrijding van de fiscale en sociale fraude geleidelijk aan tussen de 600 miljoen euro in 2026 tot 1,2 miljard euro in 2029 zouden opleveren, gelijk verdeeld tussen de twee types fraude. Op welke basis de regering zich voor deze beoordeling baseerde, stond er echter niet in vermeld. De ingeschreven 600 miljoen euro worden in de algemene toelichting van 2026 voorgesteld als onverdeelde maatregelen.

1.1.1 Strijd tegen de fiscale fraude

Antifraudeplan

De regering verwacht dat de maatregelen tegen de fiscale fraude de ontvangsten structureel zullen doen toenemen tot 300 miljoen euro in 2026 en 600 miljoen euro in 2029. Zo had de ministerraad van 14 februari 2025 o.m. beslist werk te maken van een antifraudeplan. Het Rekenhof stelt vast dat de regering haar voornemen om actieplannen op te stellen vóór de opmaak van de initiële begroting 2026 nog niet waarmaakte.

De gedetailleerde uitvoering van dit plan moet in de eerste maanden van 2026 worden gepresenteerd. Het Rekenhof heeft van de FOD Financiën geen details verkregen over de methodologie die is gebruikt om het totale rendement van de maatregelen te bepalen. Het is dan ook niet in staat te beoordelen in hoeverre de opgestelde meerjarenraming van de regering relevant is.

In dit verband werd tijdens het laatste begrotingsconclaf beslist om niet 300 maar 377 personeelsleden aan te werven voor de bestrijding van fiscale en sociale fraude. Daarvan worden er 277 personeelsleden toegewezen aan de FOD Financiën, de Federale Politie en FOD Justitie, en 100 aan de sociale inspectiediensten.

Behalve de FOD Financiën, waar een honderdtal medewerkers hoofdzakelijk de Bijzondere Belastinginspectie moeten versterken, zullen nog 100 andere bij de Federale Gerechtelijke Politie worden aangeworven. De wervingsprocedure is in januari van start gegaan. Als de interne mobiliteit buiten beschouwing wordt gelaten, zal de geplande opleiding voor nieuw personeel twaalf maanden in beslag nemen, zodat het tegen medio 2027 volledig operationeel is. Ook bij de FOD Justitie, voornamelijk bij de hoven en rechtbanken, komen er 77 voltijdse equivalenten (VTE) bij voor fraudebestrijding.

Hoewel er geen lineaire besparingen van toepassing zijn op de kredieten met betrekking tot de hierboven vermelde maatregelen, zal de invoering van de werkgeversbijdrage voor alle statutaire personeelsleden die vanaf 1 juni 2026 in dienst worden genomen, een aanzienlijke structurele

impact hebben op de mogelijkheden om personeel aan te werven, alsook op de werkingskredieten van de administratie. Volgens informatie van de departementen zouden die de komende jaren niet langer in staat zijn al hun personeel te vervangen.

Bovendien geldt de gedeeltelijke vervanging van ambtenaren (2 voor 5 vertrekkers) waartoe beslist werd tijdens het begrotingsconclaaf, ook voor de FOD Financiën. Volgens de verstrekte informatie zal de FOD Financiën al het nodige doen om vertrekkend personeel dat instaat voor de controle op fiscale fraude volledig te vervangen. Ook de ontwikkeling van het *Compliance*-programma kan helpen om deze doelstelling te realiseren (zie hieronder).

Financieel parket

De oprichting van een onafhankelijke financiële afdeling binnen het federaal parket, dat al bevoegd is op nationaal niveau, onder leiding van een adjunct federaal procureur die specifiek verantwoordelijk is voor de bestrijding van financiële en fiscale criminaliteit, moet de fraudebestrijding versterken. Deze afdeling zal bestaan uit tien gespecialiseerde magistraten, tien assistenten en tien fiscale ambtenaren. Daarnaast zal ook de volledige keten die belast is met de bestrijding van de financiële criminaliteit worden versterkt: binnen de Bijzondere Belastinginspectie wordt een multidisciplinaire fiscale en financiële opsporingsdienst opgericht (50 extra medewerkers), de FOD Financiën rekruteert gespecialiseerde douanebeambten, er komen extra personeelsleden bij de gerechtelijke politie (30 medewerkers) en voor de Brusselse rechtbanken van eerste aanleg worden rechters en griffiers aangeworven.

Net als bij het antifraudeplan kreeg het Rekenhof geen details over de methodologie die is gebruikt om het verwachte rendement van deze maatregelen te bepalen (196 miljoen euro geraamd in 2029), noch over de uitvoering ervan. Een meer nauwkeurige raming en informatie over de oprichting van deze afdeling binnen het parket volgen later dit jaar.

De opmerkingen hierboven over het effect van de invoering van een werkgeversbijdrage gelden ook voor de aanwerving van die ambtenaren.

Compliance-programma

Binnen de FOD Financiën zijn de komende vier jaar belangrijke investeringen (72,9 miljoen euro) in IT gepland om een *Compliance*-programma uit te voeren, dat aansluit bij de werkzaamheden van de OESO.

Wanneer de digitale systemen die belastingplichtigen gebruiken om hun activiteiten te beheren, beter aan elkaar gekoppeld zijn, zal het mogelijk zijn om de fiscale procedures daar rechtstreeks in te integreren, op voorwaarde dat er voldoende waarborgen zijn ingebouwd om het vertrouwen van de belastingplichtigen te vergroten. Deze ontwikkeling, die wordt belichaamd door het "*Tax Administration 3.0*"-model, moet de economische feiten en de belastingheffing beter op elkaar afstemmen, terwijl de administratieve last die gepaard gaat met afzonderlijke fiscale processen sterk vermindert.

Dit programma zal een impact hebben op de hele belastingketen, van de digitale facturatie tot de betalingen. Het omvat meerdere projecten, waaronder een uniform formaat voor boekhoudgegevens, een nieuw geregistreerd kassasysteem, controles op de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing, verschillende projecten om de invordering van schulden te verbeteren en een platform voor gegevensanalyse. Het Rekenhof ontving een overzicht van het rendement van deze verschillende maatregelen in de komende jaren.

De regering schat dat de extra netto-ontvangsten tegen 2029 472,1 miljoen euro bedragen. In 2026 wordt door de implementeringskosten wel nog een negatieve netto-ontvangst van 13,2 miljoen euro verwacht.

1.1.2 Strijd tegen de sociale fraude

Algemeen kader

Het beleid ter bestrijding van sociale fraude wordt vertaald in het “Strategisch plan 2026-2029: strijd tegen sociale fraude, illegale arbeid en sociale dumping”, dat de ministerraad op 28 november 2025 heeft goedgekeurd. Het wordt verder uitgewerkt in het operationele actieplan 2026-2027, dat het Ministerieel Comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude op 19 december 2025 heeft goedgekeurd. Dit nieuwe plan 2026-2027 bevat nu 91 acties (77 in het plan 2025-2026), waarvan 59 de voortzetting zijn van reeds lopende acties.

Bij die 91 acties gaat het o.a. om een reeks maatregelen die worden, of zullen worden, uitgevoerd zoals de invoering van nieuwe plannen voor eerlijke concurrentie²⁷ in sectoren zoals de landbouw, de horeca en de dienstencheques, nauwere samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de betrokkenen, de aanwezigheidsregistratie op bouwerven en het opleggen van strengere sancties.

Het actieplan voorziet ook in een verhoging van het jaarlijkse aantal controles die de gerechtelijke arrondissementen²⁸ gezamenlijk uitvoeren. Zo is het de bedoeling het aantal controles te verhogen naar 12.000 in 2026 en 13.000 in 2027, vergeleken met de 11.000 de afgelopen jaren. Het aantal effectief uitgevoerde controles bedroeg in 2024, 14.110 en in 2025, 15.337.

Verwachte rendement van de strijd tegen de sociale fraude

Volgens de ramingen tijdens de begrotingsbesprekingen begin vorig jaar zal de strijd tegen de sociale fraude naar verwachting in 2026 300 miljoen euro opleveren, in 2027 375 miljoen euro (+75 miljoen euro), in 2028 450 miljoen euro (+75 miljoen euro) en in 2029 600 miljoen euro (+150 miljoen euro). Dit rendement werd tijdens het laatste begrotingsconclaf niet gewijzigd.

Het Rekenhof merkt op dat de verwachte opbrengsten nog niet zijn uitgesplitst over de verschillende maatregelen, zoals wordt bevestigd door de beleidscel van de minister belast met Sociale Fraudebestrijding. De beleidscel wijst er ook op dat alle maatregelen, zowel terugkerende als nieuwe, en ook het bestaand en toekomstig personeel, samen een bijdrage zullen leveren aan de verwachte structurele ontvangsten.

Ten slotte heeft de strijd tegen sociale fraude volgens de voorlopige cijfers van de SIOD tussen het eerste en het derde kwartaal van 2025 bijna 280 miljoen euro aan ontvangsten opgeleverd. Als deze voorlopige cijfers lineair worden doorgetrokken over het hele jaar, zou de totale opbrengst in 2025 ongeveer 370 miljoen euro bedragen, een daling van bijna 65 miljoen euro t.o.v. 2024 en 15 miljoen euro t.o.v. 2023.

Versterking van de sociale inspectiediensten

De algemene toelichting van de initiële begroting 2026 vermeldt de kosten voor de aanwerving van 100 extra personeelsleden voor de sociale inspectiediensten²⁹ (8,0 miljoen euro). De beleidscel van de minister belast met Sociale Fraudebestrijding geeft aan dat deze aanwervingen bedoeld zijn om de sociale inspectiediensten van extra middelen te voorzien en niet om toekomstig vrijwillig vertrek of toekomstige pensioneringen te compenseren.

²⁷ Een plan voor eerlijke concurrentie (PEC) is een overeenkomst tussen vakverenigingen, werkgeversorganisaties en de bevoegde administraties, met daarin concrete maatregelen om sociale fraude in de betrokken sectoren te bestrijden en eerlijke concurrentie te bevorderen. Momenteel zijn een tiental PEC's uitgerold, waaronder een aantal voor de bouw-, schoonmaak- en ook transportsector.

²⁸ Cellen voorgezeten door lokale arbeidsauditeurs en ondersteund door coördinatoren van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD). Hun belangrijkste taak is het organiseren en coördineren van het toezicht op de naleving van de verschillende sociale wetgevingen met betrekking tot sociale fraude, illegale arbeid en sociale dumping, door middel van acties die deel uitmaken van de uitvoering van het door de SIOD opgestelde actieplan. Elke arrondissementen voert gezamenlijke inspecties uit, naast de individuele controles die elke inspectiedienst uitvoert.

²⁹ De sociale inspectiediensten: van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (25 VTE's), de RSZ (34 VTE's), het RSVZ (10 VTE's) en het RIZIV (31 VTE's).

Hoewel het de bedoeling is de functie van sociaal inspecteur aantrekkelijker te maken, bleek uit een recente audit³⁰ van het Rekenhof dat de 270 VTE's die de sociale inspectiediensten tussen 2021 en 2024 hebben versterkt, slechts leidden tot een beperkte netto toename van personeel van 8,2 VTE's tegen het einde van deze periode. De audit stelde ook vast dat in het begrotingsjaar waarin de functies worden toegekend, slechts 87% van de functies voor sociaal inspecteurs daadwerkelijk wordt ingevuld.

Rekening houdend met die elementen en met het feit dat de aanwervingsprocedures nog maar net zijn begonnen, is de voorspelde begrotingskost van 8,0 miljoen euro voor 2026 waarschijnlijk een overschatting. Bovendien kunnen deze vertragingen gevolgen hebben voor het begrotingsrendement, waarvan het Rekenhof de omvang niet kan meten.

1.2 Invoering handling fee

De regering kondigde in de begrotingsnotificaties van 12 december 2025 de invoering van een zogenaamde *handling fee* aan. Deze *fee*, ook "pakjestaks" genoemd, zou twee euro bedragen per pakje dat in België ingevoerd wordt en waarvan de waarde minder dan 150 euro bedraagt.

De bruto-opbrengst van deze Belgische *handling fee* zou 210 miljoen euro bedragen in 2026 en oplopen tot 370 miljoen in 2029³¹. In de ontwerpbegroting is deze ontvangst verwerkt als een onverdeelde correctie (zie tabel 6 van de algemene toelichting, pagina 14). Voor een bespreking van de uitgavenkredieten verwijst het Rekenhof naar [punt 5.5 van Deel II - Hoofdstuk II](#).

Op 12 december 2025 bereikten de Europese lidstaten echter een akkoord om vanaf 1 juli 2026 een Europees invoerrecht van drie euro in te voeren op e-commercepakketten met een waarde tot 150 euro. Daarnaast overweegt de Europese Raad ook om een Europese *handling fee* in te voeren³².

Na recent overleg met Duitsland, Nederland, Frankrijk en Luxemburg besliste de regering om af te stappen van de invoering van een Belgische *handling fee* en samen aan te dringen op een snelle invoering van een Europese *handling fee*, waarvoor de wettelijke basis bij de Europese Commissie ligt. De streefdatum ligt op 1 juli 2026.

De budgettaire effecten van deze recente evoluties worden momenteel nog doorgerekend door de FOD Financiën. Het Rekenhof kon op het moment van de redactie van dit rapport nog geen inzage krijgen in de berekeningen en verwacht dat hierover meer duidelijkheid zal zijn bij de begrotingscontrole.

1.3 Centenindex (+272 miljoen euro in 2026)

De regering is van plan om tijdens de legislatuur tweemaal het deel van de inkomens boven de 4.000 euro voor de lonen en boven de 2.000 euro voor sociale uitkeringen en pensioenen niet te indexeren. Het FPB schat dat de maatregel de indexering van ongeveer 40% van de werknemers en ambtenaren en 30% van de uitkeringsgerechtigden zal beïnvloeden.

Het verwachte rendement voor entiteit I wordt geschat op 272 miljoen euro voor 2026 en loopt op tot 883 miljoen euro in 2029. Dit rendement wordt in de algemene toelichting van 2026 voorgesteld als onverdeelde maatregel.

³⁰ *HR-audit van de federale sociale-inspectiediensten en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst*, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2025.

³¹ Na aftrek van investeringskosten, raamt de regering de netto-opbrengst op 140 miljoen euro in 2026, oplopend tot 300 miljoen euro in 2029.

³² Een *invoerrecht* is een belasting geheven op goederen die ingevoerd worden uit een land van buiten de EU; daar waar een *handling fee* bedoeld is als compensatie van de toenemende kosten voor de douaneautoriteiten om ervoor te zorgen dat goederen in het vrije verkeer gebracht worden.

1.3.1 Omschrijving van de maatregel

Volgens het voorontwerp van programmawet kunnen de toepasselijke regels als volgt worden samengevat.

Lonen

De maatregel voorziet in twee perioden van loonmatiging: (1) de eerste die begint op 1 april 2026 en (2) de tweede die begint op 1 januari 2028 (of de door de Koning bepaalde dag, afhankelijk van het einde van de eerste periode). Elke periode eindigt op de dag waarop het matigingseffect voor alle lonen is bereikt, d.w.z. wanneer het referentieloon met 2% zou zijn geïndexeerd zonder de toepassing van loonmatiging.

Vanaf 1 april 2026 en vanaf 1 januari 2028 zal het indexeringsmechanisme alleen effect hebben tot 2% van het maandelijkse referentieloon³³, met een maximum van 4.000 euro (het bedrag zal geïndexeerd worden). Bovendien moeten werkgevers in de privésector en sommige werkgevers in de overheidssector in beide periodes een bijzondere loonmatigingsbijdrage betalen. Deze bijdrage zal de vorm aannemen van een sociale bijdrage die gelijk is aan de helft van het voordeel van de loonmatiging (loon en bijdrage). Daarna zal een bijzondere geconsolideerde loonmatigingsbijdrage verschuldigd zijn, maar de details daarvan moeten nog worden vastgesteld bij koninklijk besluit.

Sociale uitkeringen inclusief pensioenen

De maatregel wordt tijdens de legislatuur twee keer toegepast: (1) bij de eerste aanpassing van de sociale uitkeringen en pensioenen³⁴ na de inwerkingtreding van de wet en (2) bij de eerste indexering die na 31 december 2027 wordt uitbetaald.

Voor de sociale uitkeringen³⁵ en de wettelijke pensioenen waarvan het bruto maandbedrag lager is dan of gelijk is aan 2.000 euro, blijft de indexering vastgesteld op 2% van het initiële bedrag. Voor die met een initieel bruto maandbedrag van meer dan 2.000 euro is de verhoging beperkt tot 40 euro per maand. Het referentiebedrag van 2.000 euro zal geïndexeerd worden.

Deze nieuwe maatregel ter beperking van de indexering heeft geen invloed op de maatregelen ter beperking van de indexering die al werden genomen door de programmawet van 18 juli 2025 voor pensioenen met een bruto maandbedrag van meer dan 5.182,64 euro. Er kan echter een budgettaire impact zijn op het rendement van die maatregelen omdat ze het aantal gepensioneerden zouden kunnen beperken. Het Rekenhof heeft daarover echter geen informatie ontvangen.

1.3.2 Budgettaire impact

De aangekondigde meerjarige rendementen komen overeen met de ramingen van het FPB, die in de onderstaande tabel zijn samengevat. Deze schattingen zijn gebaseerd op een aantal hypothesen, waaronder de overschrijding van de spilindex in januari 2026, een inwerkingtreding op 1 januari 2026 en de globalisering van de inkomens van de gezinnen.

³³ Referentieloon: er wordt rekening gehouden met het vaste barema- of contractuele basisloon, ongeacht prestaties of gewerkte uren. Het vaste basisloon omvat bijvoorbeeld niet het volgende: overwerktoeslag, maaltijdcheques, rendementspremies, eindejaarspremies, ecocheques, winstpremies, toeslagen voor nacht- of weekendwerk, enz. Voor deeltijdse werknemers wordt het referentieloon verhoudingsgewijs verlaagd tot het deel van de tijd dat ze werken.

³⁴ Voor de pensioenen betreft de eerste aanpassing de eerste indexering die wordt uitbetaald na de inwerkingtreding van de wet. De beleidscel van de eerste minister liet weten dat de plafonnering niet geldt voor de indexering voor maart 2026 als gevolg van de overschrijding van de spilindex van december 2025.

³⁵ Bij de sociale uitkeringen gaat het om de volgende:

- stelsel van de werknemers: uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid, invaliditeitsuitkeringen en moederschapsuitkeringen, invaliditeitspensioenen van mijnwerkers, door de RVA betaalde vergoedingen en toelagen.
- stelsel van de zelfstandigen: uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid, invaliditeitsuitkeringen en moederschapsuitkeringen, overbruggingsrecht en gezinsbijslag, ziekte- en invaliditeitsverzekering en moederschapsverzekering om werk en privéleven beter te kunnen combineren.

Tabel – Verdeling van de totale budgettaire impact in samenhang met de toepassing van twee centenindexeringen, in 2026 en 2028 (in miljoen euro)

	2026	2027	2028	2029
Ontvangsten (a)	-581,0	-606,0	-1.373,0	-1.444,0
Fiscale minderontvangsten	-443,0	-460,0	-1.039,0	-1.094,0
Minderontvangsten sociale bijdragen	-366,0	-375,0	-826,0	-845,0
Andere	-43,0	-48,0	-102,0	-109,0
Specifieke werkgeversbijdrage	271,0	277,0	594,0	604,0
Uitgaven (b)	-1.193,0	-1.259,0	-2.793,0	-2.910,0
Minderuitgaven voor sociale uitkeringen	-655,0	-695,0	-1.556,0	-1.620,0
Verlaging primaire uitgaven (lonen en diversen)	-452,0	-476,0	-1.056,0	-1.106,0
Andere	-86,0	-88,0	-181,0	-184,0
Totaal rendement (a) - (b)	612	653	1.420	1.466
Totaal rendement Entiteit I	272	391	754	883

Bron: Federaal Planbureau, december 2025

1.3.3 Analyse en opmerkingen

Budgettaire impact

Verschillende uitvoeringsbepalingen wijken af van de hypothesen van het FPB. Zo werd de spilindex overschreden in december 2025 (en niet in januari 2026), zodat de sociale uitkeringen en lonen van werknemers in de overheidssector in maart 2026 worden geïndexeerd, vóór de inwerkingtreding van de maatregel. Volgens de laatste hypothesen van het FPB zal de spilindex reeds in november 2026 opnieuw worden overschreden, met een impact op de sociale uitkeringen en lonen voor werknemers in de overheidssector in februari 2027.

Ten tweede werden de lonen in de privésector van bepaalde paritaire comités (PC) al geïndexeerd vóór de inwerkingtreding van de hervorming. Dit is met name het geval voor PC 200 (aanvullend paritair comité voor bedienden), waaronder meer dan 500.000 werknemers vallen en waarvoor de indexering jaarlijks in januari plaatsvindt. Daardoor wordt het effect van de maatregel mogelijk vertraagd als gevolg van de specifieke indexeringsregelingen voor elk PC.

Tot slot wordt de loonmatiging, in tegenstelling tot de ramingen van het FPB, toegepast op elk loon en niet op het totale maandelijks inkomen. De maatregel is ook niet van toepassing op een cumul van lonen en sociale uitkeringen.

Toch is er geen herevaluatie van het budgettaire rendement uitgevoerd. Daardoor kan het rendement voor 2026 te hoog zijn geschat, zonder dat het Rekenhof er de omvang van kan beoordelen. De beleidschef van de eerste minister liet weten dat de impact van de maatregel bij de begrotingscontrole 2026 opnieuw zal worden beoordeeld.

Uitvoeringsbepalingen

Een aantal technische bepalingen voor de uitvoering van de maatregel moeten overigens nog worden vastgesteld, waaronder de invoering van de indexeringsteller³⁶ en de methoden voor de berekening, de opvolging en de inning van de specifieke werkgeversbijdrage.

³⁶ Deze teller is nodig om te bepalen wanneer de indexering van het referentieloon 2% bedraagt.

Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen over de IT-ontwikkelingskosten die nodig zijn om deze maatregel uit te rollen, vooral dan bij de RSZ. De nodige kredieten zullen moeten worden geraamd en vrijgemaakt in het kader van een latere begrotingsaanpassing.

1.4 Reorganisatie van de federale overheid

In haar regeerakkoord van 31 januari 2025 verklaarde de regering dat ze haar administratieve diensten wenste te stroomlijnen. Deze hervorming, die deel uitmaakt van een streven om de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren, werd principieel goedgekeurd door de ministerraad op 24 december 2025.

In het algemeen zal ze leiden tot een reorganisatie van de administratieve structuur, namelijk:

- de fusie van de FOD-POD's Werkgelegenheid, Sociale Zekerheid en Maatschappelijke Integratie enerzijds en Economie en Wetenschapsbeleid anderzijds. Een nieuwe FOD Migratie zal de diensten samenbrengen die momenteel verantwoordelijk zijn voor het asielbeleid;
- meer administratieve centralisatie, gericht op het groeperen van ondersteunende activiteiten (human resources, overheidsopdrachten, IT, vastgoedbeheer en boekhouding) in specifieke diensten.

Bij de voorstelling van de initiële begroting voor 2025, gaf de regering aan dat deze reorganisatie zou leiden tot besparingen van naar schatting 300 miljoen euro tegen het einde van de legislatuur. Het Rekenhof stelt vast dat de documenten die als basis dienden voor de vergadering van de ministerraad op 24 december 2025 geen informatie bevatten waarmee deze ramingen kunnen worden geobjectiveerd. Bijgevolg kan het de haalbaarheid van de aangekondigde besparing niet beoordelen.

2 Militaire uitgaven

2.1 NAVO-norm

De ministerraad van 11 april 2025³⁷ besliste om vanaf 2025 de NAVO-norm te realiseren, waarbij de defensie-uitgaven ten minste 2% van het bbp bedragen.

De uitgaven die in aanmerking komen voor de NAVO-norm zijn in principe³⁸:

- de vereffeningen van het Ministerie van Landsverdediging (sectie 16);
- de externe defensie-inspanning
 - waaronder de pensioenen van militair- en burgerpersoneel van het Ministerie van Landsverdediging;
 - en de defensie-uitgaven van andere departementen.

De regering voorziet daarbij een normering van uitgaven om de 2%-norm te halen. Onder normering worden de bestaande uitgaven begrepen die worden gemaakt door andere departementen dan het Ministerie van Landsverdediging (en dus buiten de sectie 16) en die tot nu niet als defensie-uitgaven werden beschouwd. Deze uitgaven zullen ook een COFOG³⁹ 02-classificatie "Defensie" krijgen.

Volgens de regering behaalt België gedurende de periode 2025-2029 de NAVO-norm van 2%. Onderstaande tabel geeft aan welke defensie-inspanning nodig is in functie van de NAVO-norm en hoe deze wordt bereikt voor de periode 2025-2029. Het Rekenhof heeft deze tabel opgemaakt op

³⁷ Ministerraad van 11 april 2025 (paasakkoord), notificatie 31: Defensieplan – Strategische bijdrage aan vrede door kracht.

³⁸ NATO Press Release: *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025) van 28 augustus 2025*, (geraadpleegd op 23 januari 2026)

³⁹ COFOG staat voor *The Classification of Functions of Government* en is een functionele classificatie van overheidsfuncties waarmee uitgaven worden geclassificeerd.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING - BEGROTINGSJAAR 2026 / 28

basis van de gegevens die door de administraties werden aangereikt. Wat de COFOG-classificatie betreft, heeft het Rekenhof de juistheid ervan niet nagegaan.

Tabel – Raming van de invulling van de NAVO-norm periode 2025-2029 (in miljoen euro)

Omschrijving	2025	2026	2027	2028	2029
NAVO-norm					
BBP⁴⁰	636.320	655.357	675.594	695.626	717.335
% NAVO-norm	2%	2%	2%	2%	2%
Uitgave NAVO-norm (A)	12.726,4	13.107,1	13.511,9	13.912,5	14.346,7
Invulling van de NAVO-norm					
<i>Defensiebudget</i>	<i>10.485,8</i>	<i>10.769,6</i>	<i>11.058,4</i>	<i>11.239,3</i>	<i>11.395,8</i>
Vereffeningen Ministerie van Landsverdediging – sectie 16 ⁴¹	10.485,8	10.769,6	11.100,8	11.317,8	11.478,8
BBP-correctie (ministerraad 12/12/2025)			-42,4	-78,5	-83,0
<i>Externe defensie-inspanning⁴²</i>	<i>2.239,9</i>	<i>2.326,2</i>	<i>2.514,7</i>	<i>2.710,7</i>	<i>2.893,9</i>
Militaire pensioenen	1.597,0	1.688,0	1.695,0	1.684,0	1.685,0
Civiele pensioenen	71,0	73,0	75,0	77,0	79,0
Overlevingspensioenen	264,0	267,0	270,0	273,0	276,0
Uitgaven andere departementen	140,4	130,7	174,7	176,7	103,9
Normering ⁴³	167,5	167,5	300,0	500,0	750,0
<i>Waarvan pensioenen dienstplichtigen⁴⁴</i>	<i>167,5</i>	<i>167,5</i>	<i>167,5</i>	<i>167,5</i>	<i>167,5</i>
<i>Waarvan te normeren uitgaven</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>132,5</i>	<i>332,5</i>	<i>582,5</i>
Totale defensie-inspanning (B)	12.725,7	13.095,8	13.573,1	13.950,0	14.289,7
Norm versus realisatie/raming (B/A)	100,0%	99,9%	100,5%	100,3%	99,6%

Bron: FOD BOSA, Federale Pensioendienst en Rekenhof

Het Rekenhof merkt op dat het aandeel van de normering in de totale defensie-inspanning de komende jaren sterk toeneemt. Mede hierdoor daalt het aandeel van sectie 16 in de totale defensie-inspanning van 82,4% in 2025 naar 79,7% in 2029.

Voor 2025 en 2026 is de normeringsdoelstelling van respectievelijk 125 miljoen euro en 150 miljoen euro ingevuld door de pensioenen van de voormalige miliciens in rekening te brengen (167,5 miljoen euro). De ministers van Defensie en Begroting bereiden een omzendbrief voor om de normering van de komende jaren verder uit te werken.

⁴⁰ Zoals geraamd in de vooruitzichten economische begroting door het FPB en opgenomen in het rapport van het Monitoringcomité van september 2025.

⁴¹ Voor het jaar 2025 werd het totaal geraadpleegd in FEDCOM op 2 februari 2026. Voor het jaar 2026 werden de ramingen gebruikt zoals aangeleverd door de FOD BOSA bij de begrotingsopmaak 2026. Vanaf 2027 werden de cijfers weerhouden zoals vermeld in de PV van de bilaterale vergadering van 13 juni 2025.

⁴² Ibid. De ramingen van de militaire, civiele en overlevingspensioenen werden aangeleverd door de Federale Pensioendienst.

⁴³ Voor de jaren 2025 en 2026 worden de cijfers gebruikt zoals aangeleverd door de FOD BOSA. Vanaf 2027 worden de normeringsdoelstellingen uit het Defensieplan van 11 april 2025 hernomen.

⁴⁴ Het Rekenhof heeft geen informatie bekomen over de raming voor de jaren 2027-2029. Om die reden werd het bedrag van 2025 en 2026 hernomen voor die jaren.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING - BEGROTINGSJAAR 2026 / 29

Onderstaande tabel geeft het aandeel van sectie 16 en de normering weer in verhouding tot de totale en de externe defensie-inspanning.

Tabel – Normering in verhouding tot de totale defensie-inspanning voor de periode 2025-2029 (geraamde vereffeningen, in miljoen euro)

Omschrijving	2025	2026	2027	2028	2029
Totale defensie-inspanning	12.725,7	13.095,8	13.573,1	13.950,0	14.289,7
Defensie-inspanning (Sectie 16)	10.485,8	10.769,6	11.058,4	11.239,3	11.395,8
Aandeel sectie 16 in totale defensie-inspanning	82,4%	82,2%	81,5%	80,6%	79,7%
Externe defensie-inspanning	2.239,9	2.326,2	2.514,7	2.710,7	2.893,9
Waarvan normering	167,5	167,5	300,0	500,0	750,0
Aandeel normering in externe defensie-inspanning	7,5%	7,2%	11,9%	18,4%	25,9%
Aandeel normering in totale defensie-inspanning	1,3%	1,3%	2,2%	3,6%	5,2%

Bron: FOD BOSA, Federale Pensioendienst en Rekenhof

2.2 Financiering van de bijkomende defensie-uitgaven voor de periode 2025-2029

Om de 2%-norm te halen, besliste de regering bij de opmaak van de initiële begroting 2025 om de defensie-uitgaven aanzienlijk te verhogen en deze bijkomende uitgaven maximaal te financieren zodat de schuld beheersbaar blijft en ze vanaf 2029 volledig gedragen worden via een tijdelijke en een structurele financiering.⁴⁵

Tabel – Financiering van de bijkomende uitgaven volgens het Defensieplan (in miljoen euro)

Omschrijving	2025	2026	2027	2028	2029	Totaal
Bijkomende uitgaven Defensie	3.866	3.522	3.222	3.099	3.074	16.783
FINANCIERING						
Tijdelijke financiering	1.708	1.663	1.217	1.269	1.297	7.154
Vennootschapsbelasting op winst (bevroren Russische tegoeden)	1.208	1.163	1.217	1.269	1.297	6.154
Uitzonderlijk dividend Belfius	500	500				1.000
Structurele financiering	125	400	1.050	1.500	1.750	4.825
Normering uitgaven	125	150	300	500	750	1.825
Structurele financiering (netto)		250	750	1.000	1.000	3.000
Tijdelijk hoger tekort	2.033	1.459	955	330	27	4.804
Compensatie om schuld te beperken via optimalisatie activa (2025-2029)			3.170			3.170

Bron: Ministerraad van 11 april 2025, punt 31: Defensieplan – Strategische bijdrage aan vrede door kracht.

De financiering bestaat uit drie delen: een tijdelijke financiering, een structurele financiering en een tijdelijk tekort.

⁴⁵ Zie ministerraad van 11 april 2025 (paasakkoord), notificatie 31: Defensieplan – Strategische bijdrage aan vrede door kracht.

Tijdelijke financiering

De tijdelijke financiering bestaat in 2026 uit de opbrengsten van de vennootschapsbelasting (1.163 miljoen euro) op de rente die voortvloeit uit de bevroren activa en een uitzonderlijk dividend van Belfius (500 miljoen euro). De regering besliste dat de structurele financiering verhoogd moet worden, moesten deze opbrengsten wegvallen.

Structurele financiering

De structurele financiering loopt op van 400 miljoen euro in 2026 tot 1.750 miljoen euro in 2029 en bestaat uit de normeringen en de bijkomende maatregelen die de regering jaarlijks bij de begrotingsopmaak zal nemen zodat de structurele financiering voldoende is. Voor 2026 zijn deze geraamd op respectievelijk 150 en 250 miljoen euro.

Tijdelijk financieringstekort

Het tijdelijk financieringstekort voor de periode 2025-2029 is berekend op 4.804 miljoen euro dat voor 2/3 gecompenseerd moet worden via de optimalisatie van activa (3.170 miljoen euro). Ook hier heeft het Rekenhof nog geen informatie ontvangen over de invulling van de optimalisatieoefening⁴⁶. De beleidscel van de minister van Begroting deelde mee dat er nog verschillende pistes onderzocht worden.

⁴⁶ De Beleidscel van de minister van Begroting deelde mee dat hierbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan operaties met overheidsparticipaties en dat de exacte invulling van die optimalisatie later beslist zal worden.

Hoofdstuk III

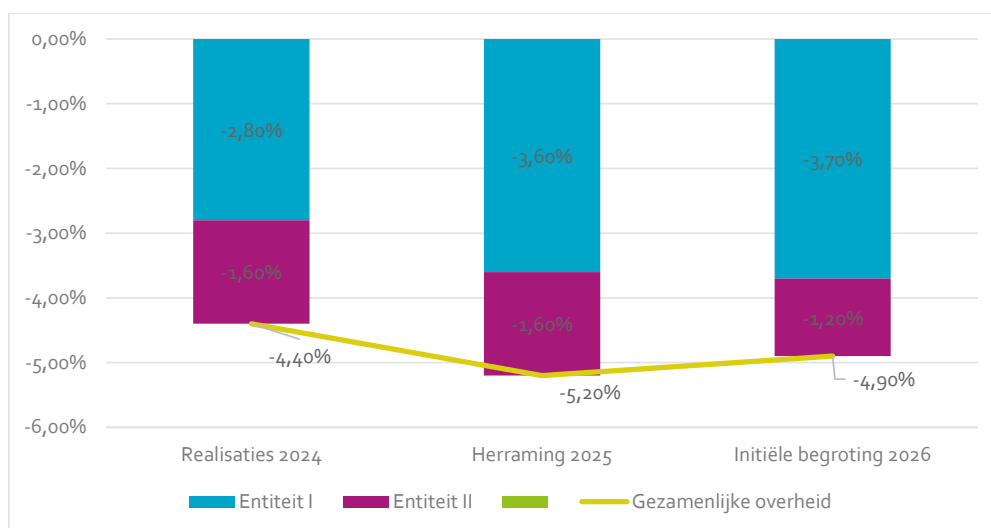
Naleving van de Europese begrotingscriteria

1 Vorderingsaldo van België

Algemeen

Het ontwerpbegrotingsplan van 14 januari 2026 en de algemene toelichting⁴⁷ gaan uit van een vorderingsaldo in 2026 van -4,9% van het bbp voor België. Het tekort daalt met 0,3% van het bbp tegenover dat van 2025. Het plan bevat geen opsplitsing van het tekort over Entiteit I en II. Volgens de FOD BOSA houdt het ontwerpbegrotingsplan rekening met dezelfde opsplitsing als opgenomen in de algemene toelichting, waarin wordt uitgegaan van respectievelijk een vorderingsaldo van -3,7% en -1,2% van het bbp. Dit komt overeen met een toename van het tekort met 0,1% van het bbp voor Entiteit I en een daling van het tekort met 0,4% van het bbp voor Entiteit II.

Grafiek – Vorderingsaldo van de gezamenlijke overheid (in % bbp)



Bron: Ontwerpbegrotingsplan van 14 januari 2026, algemene toelichting en rekeningen van de overheid 2024 van het INR van 17 oktober 2025

Een meer recente raming door de FOD BOSA (4 februari 2026) bevestigt de raming van het vorderingsaldo voor 2025 voor entiteiten I en II van respectievelijk -3,6% en -1,6% van het bbp. De FOD benadrukt dat deze raming is gebaseerd op zeer voorlopige gegevens en de cijfers de volgende maanden nog kunnen wijzigen.

De economische vooruitzichten van 12 februari 2026 van het FPB ramen het vorderingsaldo van België in 2026 ook op -4,9% van het bbp.

⁴⁷ Algemene toelichting, pagina 20-22.

Vorderingensaldo 2026 van Entiteit I

Het bovenstaande vorderingensaldo van Entiteit I stemt overeen met het saldo in de algemene toelichting dat rekening houdt met alle uitgaven. Het ontwerpbegrotingsplan vermeldt dat de ESR-aanrekenbare uitgaven voor het Ministerie van Landsverdediging in 2026 toenemen met 0,3% van bbp tot 1,7% van het bbp.

Vorderingensaldo 2026 van Entiteit II

Het ontwerpbegrotingsplan en de algemene toelichting lichten niet toe hoe het vorderingensaldo van Entiteit II werd geraamd.

Het ontwerpbegrotingsplan licht de doelstellingen voor de deelstaten verder toe. Het Rekenhof ontving enkel een detail van de vorderingensaldi per overheid voor de periode 2024-2026, zonder aanvullende informatie over de berekeningswijzen. Het kon derhalve niet controleren of de cijfers rekening houden met eventuele uitgaven die de deelgebieden buiten de begrotingsdoelstelling hebben gehouden (maar wel een impact op het vorderingensaldo kunnen hebben). De raming van het vorderingensaldo voor de lokale overheden wordt evenmin toegelicht.

Vorderingensaldo 2025-2029 van België

Het ontwerpbegrotingsplan en de algemene toelichting bevatten de ramingen tot en met 2026 maar geen meerjarenraming.

Het Medium-Term Fiscal-Structural Plan (MT FS-plan) van 18 maart 2025 bevatte de meerjarenraming van het vorderingensaldo voor België. Volgens deze raming zou het vorderingensaldo tegen 2029 verbeteren tot -3% van het bbp.

Tabel – Vorderingensaldo van België (in % van het bbp)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
MT FS-plan	-4,6	-4,7	-4,6	-4,1	-3,5	-3,0
Ontwerpbegrotingsplan	-4,4	-5,2	-4,9	Niet opgenomen in het ontwerpbegrotingsplan ⁴⁸		
Vershil	+0,2	-0,5	-0,3			

Bron: Medium-Term Fiscal-Structural Plan van 18 maart 2025 en ontwerpbegrotingsplan van 14 januari 2026

Prefinanciering aan de gemeenschappen van de gevolgen van de noodmaatregelen met het oog op de aanpak van de overbevolking van de gevangenen

De sectie 01 - algemene uitgavenbegroting voorziet voor 2026 een krediet van 18,3 miljoen euro voor de prefinanciering van de gemeenschappen als het gevolg van het protocolakkoord over de noodmaatregelen met het oog op de aanpak van de overbevolking van de gevangenen. Het betreft in het bijzonder de prefinanciering van de bijkomende uitgaven voor de gemeenschappen (voor de periode 2025-2027) als gevolg van de beslissing van de regering om het elektronisch toezicht te verhogen.

De federale regering schrijft deze uitgaven in als een terugbetaalbaar voorschot en dus zonder impact op het vorderingensaldo van entiteit I van 2026. Ze voorziet de definitieve budgettaire aanrekening van deze uitgave bij de afrekening van het voorschot in 2028. De gemeenschappen daarentegen schrijven deze prefinanciering in 2026 in als een definitieve ontvangst, maar ook voor eenzelfde bedrag als een definitieve uitgave (omdat zij de kosten dragen). De gehele operatie heeft dus geen impact op het vorderingensaldo van entiteit II van 2026. Het Rekenhof merkt op dat het

⁴⁸ Op basis van de ramingen in de algemene toelichting en rekening houdend met de doelstellingen voor Entiteit II uit het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn (-0,6%, -0,6% en -0,7% van het bbp) zou het vorderingensaldo indicatief in de periode 2027-2029 respectievelijk -4,5%, -4,7% en -5% van het bbp bedragen.

verschil in budgettaire verwerking het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid van 2026 positief verbetert met 18,3 miljoen euro.

Het Instituut van de Nationale Rekeningen onderzoekt momenteel de correcte aanrekeningswijze, en benadrukt eveneens dat de aanrekeningen tussen de overheden coherent moeten zijn.

2 Meerjarenprogrammatie 2025-2030

Het regeerakkoord van 31 januari 2025 voorzagt in een vermindering van het financieringstekort van Entiteit I tot minder dan 3% van het bbp in 2030.

Bij de opmaak van de begroting 2025 hield de regering vast aan die doelstelling, hoewel de begrotingsrealisaties 2024 minder gunstig uitvielen dan verwacht en ondanks een internationale context die tot heel wat bijkomende militaire uitgaven noopte. Er was toen sprake van een inspanning van 35 miljard euro voor de periode 2025-2030, waarvan 7,9 miljard euro aan terugverdieneffecten.

In zijn economische vooruitzichten 2025-2030 gepubliceerd in juni 2025, raamde het FPB dat, na rekening te hebben gehouden met de door de regering aangenomen maatregelen met inbegrip van de terugverdieneffecten, het vorderingensaldo van Entiteit I in 2030 zou oplopen tot 5,5% van het bbp zonder bijkomende maatregelen. In september van datzelfde jaar had het Monitoringcomité het tekort herhaald op 5,8%. Dit is een verslechtering met 18,5 miljard euro in vergelijking met de door de regering beoogde 3% uit 2025.

Volgens de regering zullen de maatregelen die werden aangenomen in het begrotingsconclaf van december 2025 het vorderingensaldo van Entiteit I met 9,2 miljard euro verbeteren tegen 2029. Dat is zowat de helft van de eerder genoemde verslechtering. Die meerjareninspanning van 9,2 miljard euro werd vastgelegd om tegemoet te komen aan de Europese vereisten.

Daarnaast merkt het Rekenhof op dat de regering zich bij het bepalen van het vorderingensaldo baseerde op de gegevens in het verslag van het Monitoringcomité van 22 september 2025. Het is echter gebleken dat de door dit comité gehanteerde hypothesen, het vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid tussen 2026 en 2029 onderschatten (39,1 miljard euro in plaats van 40,1 miljard euro in 2029)⁴⁹.

Rekening houdend met de maatregelen die tijdens het conclaf werden aangenomen, zal het financieringstekort van Entiteit I volgens de algemene toelichting 31,2 miljard euro (4,3% van het bbp) bedragen op het einde van de legislatuur. De maatregelen kunnen overigens niet voorkomen dat haar overheidsschuld nog verslechtert: ze zou evolueren van 85,6% van het bbp in 2026 tot 90,3% in 2029.

Die begrotingstoestand is weliswaar weinig gunstig, maar niet in strijd met de vereisten van de Europese governance. Het Rekenhof herinnert er immers aan dat de Europese Commissie het begrotingsbeleid van de lidstaten niet uitsluitend beoordeelt op basis van de criteria inzake het vorderingentekort en de overheidsschuld, maar aan de hand van een operationele indicator: het traject van de netto primaire uitgaven⁵⁰. Het volgen van dat traject betekent echter niet *ipso facto* dat het tekort zich op middellange termijn zal beperken tot 3% van het bbp, noch dat de overheidsschuld zal stabiliseren of afnemen. Daar zijn drie redenen voor:

- 1) Het traject van de netto primaire uitgaven van België werd door Europa goedgekeurd tijdens het Europees Semester van juni 2025. De Commissie had het traject vooraf uitgetekend op

⁴⁹ Die onderschatting was het gevolg van het feit dat niet op passende wijze rekening was gehouden met de structurele financiering van de bijkomende militaire uitgaven. Als oplossing voor dat verschil vermeldt de algemene toelichting in tabel 2 op bladzijde 9 een negatieve correctie in de rubriek 'Diverse aanpassingen (diverse correcties en implementatie notificaties)'.

⁵⁰ De netto primaire uitgaven stemmen, op een paar uitzonderingen na, overeen met de evolutie van de overheidsuitgaven zonder de interestlasten en de conjunctuurgebonden werkloosheidsuitgaven. Dalende discretionaire ontvangsten, zoals wordt verwacht bij de belastingvrije sommen, hebben bovendien een negatieve impact op het traject als ze niet gecompenseerd worden.

basis van gunstigere macro-economische parameters dan die waarmee het FPB rekening hield in zijn vooruitzichten 2026-2030. Omdat de Europese wetgeving niet voorziet in een herziening van het traject eens het is goedgekeurd, hoeven de lidstaten geen bijkomende maatregelen te nemen om een conjunctuurgebonden verslechtering van hun fiscale ontvangsten en van hun financieringstekort te compenseren mocht de macro-economische evolutie ongunstig uitvallen.

- 2) Op 8 juli 2025 bekrachtigde de Europese Unie het principe van een tijdelijke afwijking ten aanzien van het traject van de netto primaire uitgaven om de lidstaten aan te moedigen hun militaire uitgaven te verhogen. Op grond van die clausule en als ze bepaalde voorwaarden in acht nemen, mogen de lidstaten hun uitgaven tot in 2028 hoger laten stijgen dan het traject van de netto primaire uitgaven dat initieel was goedgekeurd door de Europese instanties.
- 3) Tot slot is het zo dat de interestlasten van de schuld niet zijn opgenomen in de netto primaire uitgaven. Zoals elders in dit verslag wordt aangegeven, spelen ze echter een belangrijke rol in de verslechtering van het vorderingensaldo van de overheden.

Daaruit volgt dat zonder bijkomende maatregelen, de keuze van de regering om haar begrotingsdoelstellingen enkel te richten op de naleving van het Europese traject voor de netto primaire uitgaven op zich niet zal volstaan om de leefbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn te waarborgen.

Rekening houdend met dat voorbehoud zou de gecumuleerde evolutie (2025-2026) van de netto primaire uitgaven van Entiteit I in 2026 ongeveer 0,9 miljard euro lager liggen dan het toegestane groeiplafond voor diezelfde uitgaven, zoals berekend door de Hoge Raad van Financiën.

De algemene toelichting vermeldt bovendien dat de maatregelen die de regering goedkeurde, Entiteit I in staat zou moeten stellen om tegen het einde van de legislatuur het criterium in verband met de evolutie van de netto primaire uitgaven na te leven. Die beoordeling zal echter opnieuw onderzocht moeten worden in het licht van de nieuwe economische vooruitzichten van het FPB.

Ten slotte is het belangrijk erop te wijzen dat aan dit criterium kon worden voldaan door twee beslissingen die uiteindelijk het traject van de netto primaire uitgaven van alle overheidsniveaus niet wijzigen:

- De regering heeft beslist om een deel van de maatregel die erin bestaat de vrijstellingen in de personenbelasting op te trekken, één jaar uit te stellen (van 2029 naar 2030). De regering raamt de positieve impact van dat uitstel op 1 miljard euro in 2029. Het Rekenhof preciseert dat die maatregel niets wijzigt aan de globale inspanning die de federale overheid dient te leveren om het traject van de netto primaire uitgaven op langere termijn in acht te nemen. Het uitstel zal in 2030 immers een negatieve budgettaire impact hebben van datzelfde bedrag. Het Rekenhof herinnert er ook aan dat elke discretionaire daling van de ontvangsten volgens de Europese begrotingswetgeving moet worden gecompenseerd door een gelijkwaardige daling van uitgaven of stijging van ontvangsten.
- De verwachte opbrengst van de nieuwe maatregelen omtrent niet-fiscale ontvangsten (737,7 miljoen euro tegen 2029) wordt sterk beïnvloed door de beslissing van de regering om vanaf 2028 een jaarlijkse bijdrage in te schrijven voor de financiering van de nieuwe meerjarenbegroting van de Europese Unie. Deze bijdrage bedraagt 500 miljoen euro en is afkomstig van de gewesten. Het Rekenhof geeft in dit verband aan dat deze deelname nog het voorwerp moet uitmaken van een akkoord tussen de federale Staat en de gefedereerde entiteiten. Bovendien benadrukt het dat de begrotingsbeoordeling door de Europese Unie alle overheden beslaat. Uitgaven overhevelen naar Entiteit II vormt dus geen verbetering voor de financiële situatie van België in haar geheel. Tot slot herinnert het Rekenhof eraan dat de Europese Commissie overweegt om vanaf 2028 het aandeel van de lidstaten in de financiering van de Europese begroting te verhogen. De lidstaten moeten wel nog eerst met dit voorstel instemmen.

In navolging van de Europese Commissie, meent het Rekenhof dat het begrotingsbeleid van de verschillende Belgische overheden beter gecoördineerd moet worden. Het beveelt in dat verband aan dat het Overlegcomité bindende afspraken maakt, in het bijzonder over de naleving van het begrotingstraject van de netto primaire uitgaven die elk van de overheden moet volgen. Bijkomend zou het Overlegcomité afspraken moeten maken over de sancties die worden toegepast in geval van afwijking van het traject en over de rol van de Hoge Raad van Financiën. Ook is het van mening dat deze overheden duidelijker moeten vastleggen hoe dit traject wordt bepaald en hoe hierover wordt gerapporteerd.

Tot slot stipt het Rekenhof aan dat het FPB sinds de neerlegging van de algemene toelichting zijn economische vooruitzichten voor de jaren 2026-2031 heeft gepubliceerd. Na rekening te hebben gehouden met de meerjarenmaatregelen die recent door de regering zijn aangenomen, zou volgens het FPB het vorderingensaldo van entiteit I in 2029 uitkomen op -36,5 miljard euro (-5% van het bbp). Dat is een verschil van 5,3 miljard euro in vergelijking met de ramingen in de algemene toelichting.

De overheidsschuld van alle overheden zou gestaag blijven toenemen tot 109,4% in 2026, vervolgens 116,6% in 2029 en tot slot 122,2% in 2031. De gezamenlijke evolutie van de (gemiddelde) impliciete intrestvoet van de schuld en van het nominale percentage van het bbp zou vanaf 2031 een sneeuwbaaleffect teweeg kunnen brengen bij die schuld.

In diezelfde vooruitzichten raamt het FPB eveneens dat, na rekening te hebben gehouden met de maatregelen recent goedgekeurd door de verschillende regeringen, het vorderingensaldo van alle Belgische overheden zou verslechteren van 5,1% van het bbp in 2027 tot 5,7% in 2029. Die verslechtering, die voornamelijk toe te schrijven is aan Entiteit I, zou zich nog voortzetten tot 6,3% in 2031, onder meer door de verwachte belastingvermindering.

DEEL II

Ontvangsten en uitgaven van de federale overheid

Hoofdstuk I

Ontvangsten van de federale overheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten van de federale overheid

De algemene toelichting raamt de door de federale overheid geïnde ontvangsten (op kasbasis) voor 2026 op 164,4 miljard euro, een stijging met 2,8% in vergelijking met de realisaties van 2025. De gemeentelijke opcentiemen op de personenbelasting (waarvoor de algemene toelichting geen raming vermeldt) zijn niet opgenomen in dat bedrag.

De ontvangsten bestaan voornamelijk uit fiscale ontvangsten (die stijgen met 3% in vergelijking met de vorige realisaties). Die stijging wordt uitgebreider besproken in de volgende punten.

Tabel – Totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Realisaties 2025	Initieel 2026	Vershil
Fiscale ontvangsten	153.348	157.943	+4.595
Niet-fiscale ontvangsten	6.539	6.491	-48
Totale ontvangsten	159.887	164.434	+4.547
Afdrachten Europese Unie	4.034	4.150	+116
Afdrachten gewesten en gemeenschappen	58.373	59.183	+810
Afdrachten sociale zekerheid	26.922	27.325	+403
Diverse afdrachten	1.792	1.870	+78
Totale afdrachten	91.121	92.528	+1.407
Middelenbegroting	68.766	71.906	+3.140
<i>(Percentage van de middelenbegroting)</i>	<i>(43,0%)</i>	<i>(43,7%)</i>	

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Als de kredieten in de algemene uitgavenbegroting buiten beschouwing worden gelaten, bedragen de afdrachten aan andere overheden 92,5 miljard euro, een stijging met 1,5% in vergelijking met de realisaties van 2025. Het gaat nagenoeg uitsluitend om fiscale ontvangsten. Slechts 20 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten is afgedragen aan de gewesten. Die afdrachten bedragen 56,3% van de totale ontvangsten.

De middelenbegroting wordt op 71,9 miljard euro geraamd, een stijging met 4,6% in vergelijking met het voorgaande jaar.

2 Fiscale ontvangsten

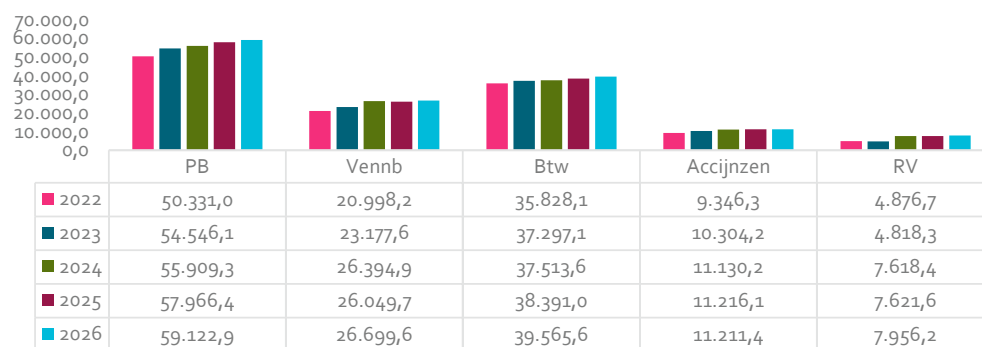
2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De ontvangsten op kasbasis voor 2026 worden geraamd op 157.942,9 miljoen euro, een stijging van 4.595,2 miljoen euro (+3%) t.o.v. de vermoedelijke ontvangsten van 2025.

Om de kasontvangsten te bepalen, raamt de FOD Financiën - meer bepaald de Algemene Administratie Beleidsexpertise en -ondersteuning (AABEO) - de fiscale ontvangsten in eerste instantie op ESR-basis. Hij zet deze vervolgens om naar kasontvangsten door de toepassing van de nodige "kascorrecties". Deze correcties (-5.862,6 miljoen euro) betreffen in hoofdzaak de bedrijfsvoorheffing (voor 2026 4.638,6 miljoen euro lager geraamd dan de ontvangsten op ESR-basis).

Het Rekenhof wijst erop dat de regering tijdens het laatste begrotingsconclaf voor 1.384,8 miljoen euro aan fiscale maatregelen nam. Deze impact, die op ESR-basis geraamd is, voegt de FOD Financiën integraal toe aan de kasontvangsten. Door het bestaande tijdsverschil tussen beide benaderingen (afhankelijk van de belasting bedraagt deze één tot twee maand) zal de impact van de maatregelen in 2026 op kasbasis minder hoog zijn dan voorzien.

Grafiek: Evolutie belangrijkste belastingcategorieën 2022-2026 (in miljoen euro)



Bron: algemene toelichting en Rekenhof

De ontvangsten uit de personenbelasting nemen toe met 2,1% (+1.156,5 miljoen euro). De eerste fase van de hervorming van de personenbelasting zorgt voor een negatieve impact van 421 miljoen euro (zie [Bijlage 1](#)). De ontvangsten houden ook nog rekening met de impact van de hervorming van de bedrijfsvoorheffing⁵¹ op de kohieren van aanslagjaar 2025 (+220,8 miljoen euro).

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting stijgen in 2026 met 649,9 miljoen euro (+2,5%), voornamelijk door de macro-economische groei. De voorafbetalingen nemen toe met 470,6 miljoen en de kohieren met 114,7 miljoen euro. De voorafbetalingen bevatten 1.163 miljoen euro ontvangsten m.b.t. de bevroren Russische tegoeden.

De zuivere btw (+3,1% of 1.174,6 miljoen euro) neemt in 2026 in hoofdzaak toe door de bijkomende maatregelen van de regering (+511,2 miljoen euro) en de impact van de inwerkingtreding van de vernieuwde btw-ketting in 2025⁵² die in dat jaar volgens een eerste raming tot 585 miljoen euro minder kasontvangsten geleid hebben.

⁵¹ In de periode 2022-2024 werd de bedrijfsvoorheffing hervormd om nauwer aan te sluiten met de uiteindelijke personenbelasting en zo de negatieve kohieren te beperken. Dit resulteerde in eerste instantie in lagere ontvangsten in de bedrijfsvoorheffing, die worden gecompenseerd bij de latere kohieren.

⁵² Wet van 12 maart 2023 tot modernisering van de btw-ketting en van de inning van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen binnen de FOD Financiën. De btw-ketting omvat de regels en procedures die betrekking hebben op de indiening, betaling, controle

De accijnzen blijven nagenoeg stabiel tegenover 2025 (-4,8 miljoen euro), door enerzijds een toename van de accijnzen op energieproducten (+93,4 miljoen euro) en anderzijds een afname van accijnzen op tabak (-20,7 miljoen euro) en overige accijnsproducten (-77,5 miljoen euro).

De ontvangsten van de roerende voorheffing nemen toe met 4,4% (+334,6 miljoen euro), gelijkmatig verdeeld over de opbrengsten uit dividenden en die op intresten.

Voor verdere bespreking van de fiscale maatregelen verwijst het Rekenhof naar [punt 2.4](#) van dit hoofdstuk.

2.2 Basisraming van de ESR-ontvangsten door de FOD Financiën

De FOD Financiën licht in zijn nota van 17 september 2025⁵³ de raming van de fiscale ontvangsten op ESR-basis voor 2026 toe. Hij raamt deze op 162.559,2 miljoen euro. Dit is 4.459,5 miljoen euro (+2,8%) meer dan de geraamde ontvangsten van 2025.

Algemeen

De FOD Financiën neemt als basis voor die raming de geraamde ESR-ontvangsten van 2025⁵⁴, 158.099,7 miljoen euro.

Hij neutraliseert eerst de impact van tijdelijke maatregelen of uitzonderlijke ontvangsten die de inkomsten van 2025 hebben beïnvloed via technische correcties (- 268,4 miljoen euro).

Daarna maakt hij voor de raming van de ontvangsten 2026 gebruik van een gededesaggregeerd macro-economisch model voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw, accijnzen en roerende voorheffing), rekening houdend met de parameters van de economische begroting van het FPB van juni 2025. De overige ontvangsten worden berekend door de bevoegde fiscale administraties en worden verder toegelicht in de middelenbegroting.

Om de totale fiscale ontvangsten te bepalen voegt de FOD Financiën nog de bijkomende impact van al besliste fiscale maatregelen (199,8 miljoen euro) en een aantal technische correcties (168,1 miljoen euro) toe. Deze worden nader toegelicht in [punt 2.4](#).

Het Rekenhof merkt op dat:

- de accijnsontvangsten voor 2025 (op kasbasis) uiteindelijk 147,2 miljoen lager zijn dan is opgenomen in de algemene toelichting. Die ontvangsten bevatten ook nog 14,8 miljoen euro uitzonderlijke ontvangsten m.b.t. achterstallige accijnzen op benzine en diesel. Hierdoor zullen de ontvangsten van 2026 wellicht ook naar beneden moeten bijgesteld worden.
- de roerende voorheffing op intresten voor 2026 onvoldoende rekening houdt met de gedaalde intrestvoeten en de verschuiving van spaartegoeden van de termijn- naar de spaarrekeningen in 2025, waardoor die ontvangsten overraamd kunnen zijn. Het FPB bevestigt de neerwaartse herziening voor 2025 en 2026 bij zijn raming in februari 2026.
- de minimumbelasting verwerkt wordt via bijkomende kohieren van 75,2 miljoen euro in 2025 en 32,2 miljoen euro in 2026. Het Rekenhof dringt aan op een nauwgezette opvolging en herraming van de impact van de minimumbelasting, gelet op de recente internationale evoluties⁵⁵. De FOD Financiën bevestigt hiermee bezig te zijn.

en terugbetaling van de btw. De vernieuwing heeft tot doel de procedures vlotter en efficiënter te laten verlopen. De hervorming wordt stapsgewijs ingevoerd en is nog niet volledig afgerond. Eén van de maatregelen betreft het inkorten van de terugbetalingstermijnen bij een btw-tegoed. Hierdoor kunnen alle maandaangevers hun btw-tegoeden maandelijks (i.p.v. trimestrieel) opvragen.

⁵³ Nota van de FOD Financiën met referentie ESS/2025-0026-01.

⁵⁴ De definitieve ESR-resultaten zijn pas gekend in maart 2026.

⁵⁵ Op vijf januari 2026 kondigde de OESO het zogenaamde *side-by-side* pakket aan; afspraken waarmee bepaalde belastingstelsels kunnen worden erkend als equivalent van *Pillar 2*. Hierdoor kunnen multinationals met een Amerikaans moederbedrijf onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld worden van bijheffingen, terwijl Europese ondernemingen onder het *Pillar 2*-kader blijven vallen.

- het rapport van het Monitoringcomité voor de aanpassing van het sanctiebeleid tweemaal een kostprijs vermeldt in 2025: -17,5 miljoen euro en -16,7 miljoen euro. Dit betreft een dubbel telling, waarbij het tweede cijfer correct is. Daarnaast erkende het Hof van Beroep van Gent op 18 november 2025 de retroactieve toepassing van de mildere strafwet. Hierdoor moet het versoepelde sanctiebeleid ook op hangende zaken toegepast worden en niet enkel op de aanslagen ingekohierd vanaf 29 juli 2025, waardoor de budgettaire kostprijs wellicht zal toenemen.

Aanpassing Monitoringcomité

Tenslotte voegde het Monitoringcomité in zijn rapport van 22 september 2025 nog enkele technische correcties toe aan de ontvangsten van 2025 en 2026. Na deze correcties van respectievelijk 1.142 miljoen euro en 108 miljoen euro, bedragen tot de ESR-ontvangsten voor 2025 en 2026 159.242 miljoen euro en 162.667 miljoen euro.

2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)

De ontwerpbegroting raamt de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 163.805,5 miljoen euro. De toename tegenover de basisraming (+1.138,5 miljoen euro) is toe te schrijven aan nieuwe fiscale maatregelen.

2.3.1 Hervorming personenbelasting (2026-2030)

Inleiding

In uitvoering van het Zomerakkoord 2025 heeft de federale regering een wetsontwerp tot hervorming van de personenbelasting⁵⁶ ingediend. De hervorming heeft tot doel werk en ondernemerschap aantrekkelijker te maken: iedereen die werkt of onderneemt zal netto meer overhouden. Hierbij gaat de focus uit naar alleenstaanden en naar lonen onder de mediaan. De hervorming zal vanaf het inkomstenjaar 2026 stapsgewijs ingevoerd worden om in 2030 op kruissnelheid te komen. In [Bijlage 1](#) geeft het Rekenhof een overzicht van de maatregelen met de budgettaire impact per begrotingsjaar, zoals opgenomen in de algemene toelichting en overeenkomstig de bepalingen in het wetsontwerp. De toepassingsmodaliteiten kunnen mogelijk nog wijzigen. Zo zou er nog verder overleg gepleegd worden over de werkbonus.

De hervorming is opgebouwd rond drie maatregelen: het optrekken van de belastingvrije som voor werkenden, het versterken van de fiscale werkbonus en de hervorming van de bijzondere bijdrage sociale zekerheid (BBSZ). De FOD Financiën raamt de gecumuleerde kostprijs in 2030 op 5,6 miljard euro (deel federale overheid: 4,1 miljard euro). De andere maatregelen hebben onder meer tot doel het ondernemerschap te ondersteunen en een aantal neveneffecten van de vermelde maatregelen te temperen (zoals bv. de afbouw van het huwelijksquotiënt en de belastingvermindering voor werkloosheidsuitkeringen en de hogere pensioenen). De netto-impact van die bijkomende maatregelen is zeer beperkt: +104,4 miljoen euro⁵⁷ (deel federale overheid: 67,4 miljoen euro).

De FOD Financiën raamde de budgettaire impact van de meeste maatregelen met het simulatiemodel Aurora⁵⁸ op basis van de aangiften van aanslagjaar (hierna AJ) 2023. Hij extrapoleerde die daarna, op basis van de parameters van het FPB, naar 2026 en volgende jaren. Om de complexiteit van de berekeningen te beperken, werd aangenomen dat de maatregelen integraal via de bedrijfsvoorheffing verrekend worden.

Het Rekenhof formuleert volgende kanttekeningen bij de raming van de budgettaire impact.

⁵⁶ Parl. St. Kamer, 17 december 2025, DOC 56 1243/001, Wetsontwerp tot hervorming van de personenbelasting.

⁵⁷ Bedrag exclusief correctiefactor gemeenten.

⁵⁸ Dit model neemt alle aangiften van dat aanslagjaar in rekening. Maatregelen die buiten dit model zijn geraamd betreffen o.m. de fiscale werkbonus en de bijzondere bijdrage sociale zekerheid. Die steunen op gegevens van de RSZ.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING - BEGROTINGSJAAR 2026 / 40

1. Door de beslissing van de regering in het begrotingsconclaf van december 2025 om de verhoging van de belastingvrije som verder te spreiden (over vijf jaar tot 2030, in plaats van over 4 jaar tot 2029), dienen ook alle maatregelen, die hierdoor worden beïnvloed (o.m. afbouw huwelijksquotiënt en belastingvermindering werkloosheidsuitkering), voor de jaren 2029 en 2030 herberekend te worden. Bij het afsluiten van het onderzoek van het Rekenhof was dit werk nog niet gefinaliseerd. De gewijzigde impact zal bij de begrotingscontrole in rekening worden gebracht.
2. In realiteit zullen de maatregelen niet integraal via de bedrijfsvoorheffing kunnen doorgerekend worden, omdat die daarvoor soms te laag is. De kost zal dan (deels of volledig) via een belastingkrediet bij de inkohiering verrekend worden. Hierdoor zal de budgettaire impact voor dit deel verschoven worden naar de twee daaropvolgende jaren.
3. Door de laattijdige goedkeuring van de wetgeving zal de belastinghervorming vermoedelijk pas vanaf juli 2026 verrekend kunnen worden in de bedrijfsvoorheffing. De impact van de eerste jaarhelft zal verrekend worden bij de inkohiering in 2027 of 2028. Hierdoor zal de helft van de budgettaire impact van 2026 doorgeschoven worden naar die jaren en hoeft de federale regering de gewestelijke personenbelasting (37,8 miljoen euro) en de gemeentelijke opcentiemen (12,52 miljoen euro) voor deze periode niet voor te financieren⁵⁹.
4. De raming houdt onvoldoende rekening met andere regeringsmaatregelen, zoals de beperking in de tijd van de werkloosheidsuitkering, de pensioenhervorming en de centenindex. Door de beperking van de werkloosheidsuitkering kan het zijn dat bij het verlies van het recht op de uitkering door één van de partners, de andere partner het huwelijksquotiënt⁶⁰ zal kunnen toepassen. Hierdoor ontstaat een bijkomende budgettaire kost. Daarnaast zal de daling van het aantal rechthebbenden op een werkloosheidsuitkering een negatieve impact hebben op de budgettaire opbrengst m.b.t. de afbouw van de belastingvermindering van die uitkeringen (zie verder). De pensioenhervorming m.b.t. de hoogste pensioenen (beperkte indexering en absoluut maximum) kan een negatieve impact hebben op de budgettaire opbrengst van de afbouw van de belastingvermindering voor de hoogste pensioenen.

Bovenstaande opmerkingen kunnen leiden tot verschuivingen van de budgettaire impact naar latere jaren (opmerkingen 1, 2 en 3) of kunnen een impact hebben op de gecumuleerde budgettaire impact van de belastinghervorming (opmerking 4).

Afbouw belastingvermindering werkloosheidsuitkeringen

Voor de inkomstenjaren 2026 tot en met 2028 verlaagt de regering de gewone belastingvermindering voor werkloosheidsuitkeringen tot een kwart van de basisvermindering en schaft ze de bijkomende en aanvullende belastingvermindering af. Voor een alleenstaande werkloze met maximaal twee kinderen ten laste wordt de gewone belastingvermindering voor de inkomstenjaren 2026-2028 behouden⁶¹. Bovendien zal de belastingvermindering sneller afgebouwd worden. Vanaf 2029 wordt deze belastingvermindering geheel afgeschaft. De FOD Financiën vertrok voor deze berekening van de gegevens over inkomstenjaar 2022 en hield daarbij rekening met de verhoging van de belastingvrije som.

Het Rekenhof merkt op dat het rendement van deze maatregel op verschillende vlakken overschat is:

⁵⁹ Bij verrekening van de maatregelen in de bedrijfsvoorheffing, int de federale overheid via deze belasting de totale personenbelasting (federale en gewestelijke personenbelasting), inclusief 7% gemeentelijke opcentiemen. De gewestelijke personenbelasting en de gemeentelijke opcentiemen worden (1 tot 2 jaar later) via voorschotten en afrekeningen bij de inkohieringen doorgestort aan de gewesten en gemeenten.

⁶⁰ Voor AJ2023 bedroeg het gemiddelde belastingvoordeel voor niet-gepensioneerden 879 euro per koppel.

⁶¹ Weliswaar aangepast aan de stijging van de belastingvrije som. Dit was nodig om voor deze categorie te vermijden dat hun netto-inkomen na belastingen onder de grens van het leefloon duikt.

- Zo werd het bedrag aan belastingvermindering (en dus inherent ook het aantal belastingplichtigen) gelijk gehouden ten opzichte van 2022, hoewel overheen 2026 en 2027 bijna 200.000 mensen zullen uitvloeien uit de werkloosheid door de beperking in de tijd.
- Bovendien kan ook een verschuiving naar andere belastingverminderingen verwacht worden. Zoals eerder gesteld (zie [Deel I - Hoofdstuk I - punt 2.2](#)) veronderstelt de regering dat één derde van de langdurig werklozen, die in 2026 en 2027 hun uitkering verliezen, naar het leefloon zal stromen. Daarnaast valt te verwachten dat een deel van de werklozen zich ook naar arbeidsongeschiktheid zullen begeven. Voor uitkeringen in het kader van het leefloon en arbeidsongeschiktheid bestaan andere, gunstigere belastingverminderingen. Het Rekenhof wijst er evenwel op dat door deze maatregelen het netto verschil tussen het leefloon en een werkloosheidsuitkering in sommige gevallen zeer klein wordt, wat tot verschuivingen kan leiden. De budgettaire impact van deze verschuivingen werd niet in rekening gebracht.

2.3.2 Accijnshervorming

In het kader van ecofiscaliteit zal de regering jaarlijks (tot en met 2029) de accijnstarieven op fossiele brandstoffen verhogen en de accijnstarieven op elektriciteit verlagen. Deze tariefwijzigingen gaan gepaard met een harmonisatie van de bestaande tarieven (door het samenvoegen van producten of de afschaffing van verbruiksschijven binnen het product) en het samenvoegen van de bijzondere accijns, de energiebijdrage en de controlebijdrage tot één tarief. Dit zorgt voor een administratieve vereenvoudiging en betere controle, zowel bij producenten als bij de overheid. De regering raamt de gecumuleerde netto-opbrengst op 273 miljoen euro in 2029. Deze opbrengst bestaat uit een meeropbrengst van 365 miljoen euro voor aardgas, 28 miljoen euro voor huisbrandolie, 50 miljoen euro voor diesel en benzine en een minderopbrengst voor elektriciteit van 170 miljoen euro.

Het Rekenhof formuleert volgende opmerkingen:

- Accijnsverhoging aardgas:
 - De FOD Financiën gaat in zijn berekeningsnota uit van een gecumuleerde opbrengst van 170 miljoen euro in 2029. Dit betekent dat de opbrengst in de begroting overraamd is met 195 miljoen euro (365-170 miljoen euro). De regering voorziet nog niet in bijkomende maatregelen om deze minderontvangst te compenseren. Er zal een rechtzetting gebeuren bij de begrotingscontrole.
 - In de voorliggende programmawet is het basistarief voor aardgas voor verbruik boven de 12 MWh verhoogd tot 11,16 euro per MWh. Dit betekent een verhoging van 1,93 euro, wat hoger is dan de gewenste verhoging van 1,08 euro. Volgens de FOD Financiën gaat het om een materiële vergissing. In de definitieve versie van de programmawet, zal het basistarief gecorrigeerd worden naar 10,31 euro per MWh.
- Accijnsverlaging elektriciteit:
 - In het kader van het federaal sociaal klimaatplan besliste de regering in december 2025 om het accijnstarief op elektriciteit te verlagen voor verbruikers die recht hebben op het sociaal tarief. De voorliggende programmawet voorziet in een tariefdaling tot 1 euro per MWh. Die maatregel heeft een jaarlijkse kostprijs van 36 miljoen euro, en zal gefinancierd worden vanuit het Sociaal Klimaatfonds. De impact is nog niet opgenomen in de fiscale ontvangsten.
- Het Rekenhof merkt op dat de FOD Financiën zijn ramingen uitvoerde op basis van de ontvangsten van 2025. Hij houdt geen rekening met volumewijzigingen die het gevolg kunnen zijn van demografische factoren, of maatregelen die gedragswijzigingen kunnen teweegbrengen zoals de federale en regionale overheidsmaatregelen (die het aardgasverbruik ontmoedigen en gebruik van warmtepompen aanmoedigen) of de stijgende energieprijzen door invoering van ETS⁶². De FOD Financiën is van oordeel dat deze factoren de komende jaren niet onmiddellijk tot significante wijzigingen zullen leiden.

⁶² ETS2 betreft een Europese koolstoftaks, die gericht is op de verdere vermindering van de CO₂-uitstoot. Het richt zich op de leveranciers van fossiele brandstoffen, zoals stookolie, gas, diesel en benzine en kan leiden tot hogere energiefacturen bij de gezinnen.

2.3.3 Meerwaardebelasting

Voor de toepassingsvoorwaarden en de uitwerking van de meerwaardebelasting verwijst het Rekenhof naar het wetsontwerp tot invoering van een belasting op meerwaarde op financiële activa (DOC 56/1244). Het beperkt zich hierna tot een bespreking van de relevante aspecten voor de geraamde budgettaire opbrengst.

Berekeningswijze van de opbrengst

Voor de raming van deze maatregel gebruikt de FOD Financiën data over de financiële activa van huishoudens en vzw's⁶³ van de afgelopen 25 jaar. Deze dataset bevat niet alle financiële activa die belast worden door de meerwaardebelasting, zoals bijvoorbeeld beleggingsgoud of cryptoactiva. De FOD Financiën werkt vervolgens met hypothesen over hoeveel percent van de totale financiële instrumenten geraakt worden door de meerwaardebelasting. De opbrengst wordt vervolgens nog aangepast aan de regeringsbeslissingen en komt pas na 5 jaar op kruissnelheid. Voor 2026 raamt de FOD Financiën de opbrengst uit de roerende voorheffing op 236 miljoen euro. Dit bedrag stemt overeen met de roerende voorheffing die door de tussenpersonen wordt ingehouden, zonder rekening te houden met de vrijstelling van de eerste schijf van 10.000 euro. De werkelijke ontvangsten voor 2026, rekening houdend met de vrijstelling, zullen 120 miljoen euro bedragen. Het verschil van 116 miljoen euro zal in 2027 en 2028 via de aangifte worden teruggestort. Volgens de FOD Financiën zouden deze opbrengsten vanaf 2032 stabiliseren op 600 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat de raming op veel onzekere parameters is gebaseerd en weinig rekening houdt met de verschillende toepassingsmodaliteiten van de meerwaardebelasting. De FOD Financiën gaat ervan uit dat de belasting uitsluitend via de roerende voorheffing wordt geïnd, waarbij ze geen rekening houdt met de opt-out regeling of het feit dat sommige instrumenten hierbuiten vallen. Hierdoor wordt een deel van de belasting niet via de roerende voorheffing maar enkel via de aangifte geïnd, wat de ontvangsten met 1 à 2 jaar vertraagt. Het onzekere karakter van deze budgettaire berekening wordt erkend door de FOD Financiën zelf.

Naast het onzekere karakter van de raming, zijn er nog andere elementen die ertoe leiden dat de opbrengst van de belasting te onzeker is om structureel ingeschreven te worden, waarvan de belangrijkste hieronder worden toegelicht:

Opbrengsten 2026

De opbrengst van de meerwaardebelasting zal op korte termijn in belangrijke mate afhangen van de evolutie van de beurskoersen. Het Rekenhof is bijgevolg van oordeel dat een betrouwbare inschatting van de opbrengst voor het jaar 2026 niet mogelijk is.

In het eerste jaar zal de staat vooral ontvangsten realiseren uit financiële instrumenten en verzekeringscontracten waarvoor de Belgische tussenpersonen de belasting inhouden. Meerwaarden op andere instrumenten (zoals crypto, of verkoop van aandelen op naam) leiden pas in het daaropvolgende jaar (of het jaar daarna) tot ontvangsten via de aangifte. Bovendien kunnen deze ontvangsten nog dalen door het gebruik van de opt-out. Het gebruik van vrijstellingsdrempels kan ertoe leiden dat meerwaarden pas na verloop van een veel langere tijd effectief belastbaar zijn.

Teruggave van roerende voorheffing

Omdat tussenpersonen bij de inhouding geen rekening houden met hogere aanschaffingswaardes, minderwaarden of vrijstellingsbedragen, kan de roerende voorheffing (of daaraan gelijkgestelde heffing) niet correct worden ingehouden en zal de belastingplichtige dit later via zijn aangifte moeten corrigeren en terugvorderen. De aangiften van 2027 bevatten bijgevolg zowel terugvorderingen van in 2026 geïnde roerende voorheffing als meerwaarden op andere activa gerealiseerd in 2026 die de belastingplichtige pas in 2027 moet aangeven. Volgens de beleidscel van de minister van Financiën is er geen directe link mogelijk tussen de ingehouden roerende voorheffing in een bepaald jaar en de teruggave ervan in de aangifte van het volgende jaar. Uit de

⁶³ Nationale rekeningen, *Financiële rekeningen van Belgische huishoudens en niet-financiële vennootschappen (S14) en (S15)*.

aangiften van 2027 komt bijgevolg één globaal bedrag. Door het ontbreken van een opvolgingsmechanisme tussen de geïnde voorheffing en de latere terugvordering, kan de budgettaire opbrengst per begrotingsjaar bijgevolg niet worden opgevolgd.

Gedragseffecten

Deze maatregel zal naar verwachting ook gedragsreacties uitlokken. Belastingplichtigen kunnen realisaties spreiden om onder de vrijstellingsdrempel te blijven, verliezen realiseren binnen dezelfde categorie om belaste meerwaarden te compenseren of anticipatief gedrag vertonen. Zo werd bijvoorbeeld de stijging in de verkoop van goud voor het jaareinde onder andere ook versterkt door onzekerheden rond waardering en was een verschuiving van individuele aandelen naar fondsen merkbaar. Verder kunnen deze gedragswijzigingen ook een invloed hebben op de opbrengst van andere belastingen zoals de beurstaks, waardoor een bredere monitoring van de budgettaire impact overheen verschillende belastingen nodig is.

Administratieve lasten, uitvoerbaarheid en controle

De maatregel legt aanzienlijke administratieve verplichtingen bij belastingplichtigen. Voor meerwaarden gerealiseerd bij buitenlandse tussenpersonen, zal de belastingplichtige deze bijvoorbeeld steeds in de aangifte moeten opnemen. Door de aanhoudende onduidelijkheden met betrekking tot de toepassing van de belasting en de latere inwerkingtreding, waardoor nog geen FAQ of circulaire beschikbaar is, is er minstens het eerste jaar een grotere kans op een incorrecte heffing.

De hoge complexiteit van de wetgeving gecombineerd met technische en organisatorische uitdagingen bij tussenpersonen verhoogt de uitvoeringskosten en leidt tot onduidelijkheid bij belastingplichtigen over hun verplichtingen. Deze elementen kunnen een negatieve invloed hebben op de correcte inning en aangifte van de meerwaardebelasting. De beleidscel van de minister van Financiën geeft aan dat de inkomsten uit de meerwaardebelasting m.b.t. 2026 pas vanaf januari 2029 tot effectieve controles zullen leiden, na onderwerping aan een risicobeheeranalyse.⁶⁴ Hierdoor is er een groot risico dat foutieve of onvolledige inningen en aangiftes pas in latere jaren aanleiding geven tot rechtzettingen.

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale ontvangsten

2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

De aanvullende weerslag van bestaande fiscale maatregelen betreft de impact van maatregelen, zoals beslist in vorige begrotingsconclaven en het Zomerakkoord van juli 2025. De FOD Financiën actualiseerde de impact van de maatregelen uit de begrotingsconclaven van februari en maart 2025 op basis van de eigen ramingen.

Het Rekenhof formuleert opmerkingen bij de volgende maatregelen:

Onderhoudsuitkeringen

De regering vermindert de bestaande aftrekbaarheid van de onderhoudsuitkeringen vanaf het aanslagjaar 2026 jaarlijks met 10% om in aanslagjaar 2028 nog een aftrekbaarheid van 50% te behouden. Bovendien zullen de onderhoudsuitkeringen die betaald worden aan een niet-ingezetene buiten de Europese unie of Zwitserland niet meer aftrekbaar zijn. De belastbaarheid voor de ontvanger wijzigt op overeenkomstige wijze. De regering raamde de budgettaire impact voor 2026 op 26,6 miljoen euro.

Door de laattijdige publicatie van de regelgeving zal de niet-aftrekbaarheid pas van toepassing zijn op de uitkeringen betaald vanaf 1 januari 2026 (aanslagjaar 2027)⁶⁵. Hierdoor zal de opbrengst in 2026 lager zijn.

⁶⁴ Dit is ook het geval voor inlichtingen rond *cryptocurrency* ontvangen door de FOD Financiën in 2026.

⁶⁵ Circulaire 2026/C/12 over de wijzigingen inzake de fiscale behandeling van onderhoudsuitkeringen.

Vergroening autofiscaliteit

De FOD Financiën neemt een minimale opbrengst op voor de gewijzigde regelgeving m.b.t. hybride voertuigen bij de zelfstandigen (0,1 miljoen euro), maar houdt verder geen rekening met de fiscale impact van de vergroening van de autofiscaliteit zoals vastgelegd in de wet van 25 november 2021⁶⁶. Het Rekenhof verwijst naar een opmerking in zijn vorig rapport⁶⁷. Omdat elektrische en hybride wagens fiscaal gunstiger behandeld worden dan voertuigen op fossiele brandstoffen, nemen de verworpen uitgaven jaar na jaar af. Daardoor dalen ook de ontvangsten van de vennootschapsbelasting. Vanaf 2026 wordt dit effect deels afgezwakt doordat de fiscale aftrek voor niet-emissievrije wagens geleidelijk wordt afgebouwd⁶⁸ en nieuwe voertuigen met een verbrandingsmotor, gekocht vanaf 1 januari 2026, niet langer aftrekbaar zijn. De FOD Financiën raamde in 2021 de aanvullende budgettaire kost voor 2026 op 58,3 miljoen euro, maar neemt die niet op in de begroting. De raming werd tot dusver niet geactualiseerd en het is onduidelijk hoe de budgettaire impact evolueert.

Fiscale regularisatie

In 2026 rekent de regering op 126 miljoen euro ontvangsten uit de permanente fiscale regularisatieprocedure, *EBA quinquies*. Het Rekenhof merkt op dat het vooralsnog enkel mogelijk is om zuiver federale inkomsten te regulariseren. Voor de zogenaamde niet-splitsbare kapitalen moet de federale overheid samenwerkingsakkoorden sluiten met de deelstaten. Onderhandelingen zijn lopende, maar het is nog niet duidelijk wanneer deze akkoorden in werking zullen treden. De beleidscel financiën acht een inwerkingtreding in juni/juli 2026 realistisch. In 2025 werden 73 dossiers ingediend, waarvan 14 dossiers afgewerkt werden. Dit resulteerde in 3,1 miljoen euro ontvangsten. In 2026 werden voorlopig 19 dossiers ingediend⁶⁹.

Uit wat voorafgaat, meent het Rekenhof dat de geraamde opbrengst mogelijks overschat is.

Btw warmtepompen

Voor levering en plaatsing van warmtepompen in woningen jonger dan 10 jaar wordt het btw-tarief vanaf 1 januari 2026 gedurende 5 jaar verlaagd van 21% naar 6%. De FOD Financiën raamt de kostprijs van deze maatregel op 10,1 miljoen euro.

De FOD Financiën gaat er bij gebrek aan gedetailleerde gegevens van uit dat slechts 7 procent van de warmtepompen geplaatst wordt in woningen die jonger zijn dan 10 jaar. Dit percentage stemt overeen met het aandeel recente woningen in het totale Belgische woningpark.

Deze assumptie leidt echter tot een onderschatting van de kostprijs van deze maatregel. Zo worden warmtepompen vooral geplaatst in goed geïsoleerde woningen, waar recente woningen bij uitstek aan voldoen⁷⁰. Vanaf 2025 is het voor nieuwbouwwoningen in Vlaanderen niet langer mogelijk om aan te sluiten op aardgas. Het Rekenhof meent bijgevolg dat het aantal warmtepompen dat in recente woningen geplaatst wordt mogelijks hoger is dan 7% en de komende jaren in principe zal toenemen. Met deze evolutie houdt de FOD Financiën bij de raming geen rekening.

⁶⁶ De wet van 25 november 2021 houdende fiscale en sociale vergroening van de mobiliteit zorgde voor een versnelling van de elektrificatie van het wagenpark, door enerzijds de aankoop van een emissievrije wagen te stimuleren, en anderzijds niet-emissievrije wagens meer te belasten.

⁶⁷ Rekenhof, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2025*, pagina 41.

⁶⁸ De belastingaftrek voor niet-emissievrije wagens aangekocht tussen 1 juli 2023 en 31 december 2025 daalt jaarlijks met 25% en zal in 2026 nog maximaal 50% bedragen.

⁶⁹ Toestand op 29 januari 2026.

⁷⁰ Cijfers uit Vlaanderen omtrent de toekenning van bouwvergunningen in 2022 toonden aan dat 77% van deze nieuwe woningen opteerden voor een warmtepomp (in 2017 was dit slechts 19%): [Vlaanderen ziet groei in warmtepompen en zonnepanelen bij nieuwbouw en ingrijpende energetische renovaties | Vlaanderen.be](#).

Maaltijdcheques

Sinds 1 januari 2026 bedraagt de maximale waarde van een maaltijdcheque tien euro, d.i. een verhoging van twee euro per cheque⁷¹. De maximale werkgeversbijdrage stijgt tot 8,91 euro, terwijl de minimale werknemersbijdrage 1,09 euro blijft. Het in hoofde van de werkgever aftrekbaar gedeelte wordt eveneens met twee euro verhoogd, op voorwaarde dat de werkgever de maximaal toegelaten werkgeverstussenkomst van 8,91 euro betaalt.

In tegenstelling tot de impact opgenomen in tabel 4 van de algemene toelichting (-75,5 miljoen euro), raamt de FOD Financiën de impact op -55,8 miljoen euro. Deze geactualiseerde raming houdt rekening met de bepaling dat de verhoogde aftrekbaarheid van de tussenkomst werkgever enkel geldt voor werkgevers die het maximale bedrag van 10 euro/maaltijdcheque toekennen.

2.4.2 Aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen

De regering nam tijdens het begrotingsconclaaf van 12 december 2025 fiscale maatregelen met een positieve impact van 1.384,82 miljoen euro in 2026. Voor een opsomming van deze maatregelen verwijst het Rekenhof naar tabel 4 van de algemene toelichting, pagina 113.

Algemeen

De FOD Financiën berekende de impact van de nieuwe maatregelen naar aanleiding van de begrotingsonderhandelingen eind vorig jaar. Voor een aantal maatregelen bepaalt het ontwerp van programmawet inmiddels echter een latere datum van inwerkingtreding, waardoor de geraamde budgettaire impact overschat is. Dit is het geval voor de extra inkomsten uit de verzekeringstaks (+51 miljoen euro geraamd) en uit accijnzen op energieproducten (+60 miljoen euro geraamd⁷²).

Ook de ramingen m.b.t. de btw-tariefwijzigingen gebeurden op jaarbasis maar voor deze maatregelen hield de regering zelf al rekening met de inwerkingtreding op 1 maart 2026 (overgangsmaatregelen consumptie -105,5 miljoen euro).

Daarnaast stelt het Rekenhof dat de impact zoals vermeld in de begrotingsnotificaties voor onderstaande maatregelen niet overeenstemt met de meest recente ramingen van de FOD Financiën (zie tabel hieronder):

Tabel – Overzicht van de maatregelen met een verschil in budgettaire impact (in miljoen euro)

	Opgenomen bedrag begroting 2026	Geraamd bedrag 2026 FOD Financiën
Btw verhoging op toegangstickets tot inrichtingen voor cultuur, sport of vermaak	253,0	266,9
Accijnzen op aardgas	91,0	42,0

Bron: Rekenhof, o.b.v. begrotingsnotificaties en FOD Financiën

Deze verschillen zullen rechtgezet worden bij de begrotingscontrole. Ook voor de vliegtaks⁷³ vermeldt de begrotingsnotificatie een hogere opbrengst dan geraamd door de FOD Financiën, maar deze maatregel krijgt pas in 2027 uitwerking.

Daarnaast formuleert het Rekenhof inhoudelijke toelichtingen en bedenkingen bij de budgettaire ramingen van de hierna vermelde maatregelen.

⁷¹ Deze maatregel werd oorspronkelijk uitgewerkt in het voorontwerp van wet tot hervorming van de personenbelasting, maar gelet op de gewenste inwerkingtreding van 1 januari 2026 werd de maatregel ingevoerd door de wet houdende diverse bepalingen van 18 december 2025.

⁷² Deze netto-opbrengst is samengesteld uit bijkomende ontvangsten voor aardgas (+91 miljoen euro) en voor huisbrandolie (+19 miljoen euro) en minderontvangsten voor elektriciteit (-50 miljoen euro).

⁷³ De vliegtaks voor langeafstandsvluchten stijgt van vijf euro naar tien euro vanaf 1 januari 2027. In 2028 zal ook het tarief voor korte afstandsvluchten (momenteel 10 euro) stijgen naar 10,5 euro en vervolgens naar 11 euro in 2029.

Tariefwijzigingen inzake btw (+580,5 miljoen euro)

De regering stelt een hervorming van de btw tarieven voor en raamt de opbrengst hiervan op 580,5 miljoen euro. Het gaat hierbij om volgende wijzigingen:

Tabel – Overzicht tariefwijzigingen (in miljoen euro)

	Heden	Tarief van 1 maart 2026	Budgettaire impact
Fytofarmacie (pesticiden)	12%	21%	+53,0
Hotels en campings	6%	12%	+158,0
Toegang tot inrichtingen voor cultuur, sport of vermaak (uitgezonderd (straat)theater, choreografie, circus, opera en klassieke muziek)	6%	12%	+253,0
Take-away	6%	12%	+362,0
Niet-alcoholische dranken restaurant/catering	21%	12%	-140,0
Overgangsmaatregelen consumptie (cf. supra)	6,1	6,0	-105,5
Totaal			580,5

Bron: FOD Financiën en Rekenhof

Gelet op het advies van de Raad van State hierover⁷⁴, is het onduidelijk wanneer en in welke mate de geplande hervormingen zullen in werking treden. Het Rekenhof beperkt zich bijgevolg tot enkele algemene opmerkingen.

De tariefwijzigingen worden toegepast op de btw die opeisbaar is vanaf 1 maart 2026. Daarom voert de regering voor het eerste jaar een correctie toe ten belope van 2/12^{de} (zie *supra*). Deze correctie werd verkeerdelijk niet doorgevoerd voor fytofarmacie.

Voorts merkt het Rekenhof op dat de FOD Financiën bij het berekenen van de budgettaire impact van tariefwijzigingen niet kan steunen op gedetailleerde gegevens uit de btw aangifte, maar enkel op externe data en verschillende hypothesen. Dit bemoeilijkt de berekening van de budgettaire impact en maakt de opvolging hiervan onmogelijk. Het Rekenhof raadt de FOD Financiën bijgevolg aan om te bekijken op welke wijze ze de kwaliteit en bruikbaarheid van de btw gegevens kan verhogen met het oog op correctere ramingen, rekening houdend met de recente evoluties rond elektronische facturatie en rapportering.

Jaarlijkse taks op effectenrekeningen

De regering verhoogt de jaarlijkse taks op effectenrekeningen van 0,15% naar 0,30%. De FOD Financiën steunt haar raming op de realisaties van 2024, d.i. 462 miljoen euro. Een verdubbeling van de taks zou dus eveneens 462 miljoen euro opleveren, zij het dat slechts 89,5% daarvan betaald wordt voor het verstrijken van het jaareinde, waardoor de FOD Financiën de bijkomende opbrengst in 2026 op 414 miljoen euro raamt.

Het Rekenhof merkt op dat de opbrengst van deze taks in het verleden volatiel was en dat maatregelen zoals de meerwaardebelasting op financiële activa de opbrengst van de effectentaks kunnen beïnvloeden. Bovendien gaat het om een bruto-opbrengst aangezien ook bepaalde overheidsinstellingen zoals de RSZ, Hedera en FPIM deze taks verschuldigd zijn⁷⁵.

⁷⁴ RvS, *Advies nr. 78.759/3 van 5 februari 2026*.

⁷⁵ Aangezien de effectentaks meestal door financiële instellingen aangegeven en betaald wordt, beschikt de FOD Financiën niet over de nodige data om het aandeel van de effectentaks afkomstig van de publieke sector te ramen. De FOD Financiën acht het echter realistisch om te stellen dat 7% van de ontvangen effectentaks afkomstig is van overheidsinstellingen.

Vervenootschappelijking tegengaan: uitkeringen VVPRbis-/liquidatiereserves aan 18% i.p.v. 15%

De regering neemt verschillende maatregelen om de vervenootschappelijking tegen te gaan: het optrekken van de bedrijfsleidersbezoldiging, het beperken van de voordelen in natura en het duurder maken van de dividenduitkeringen via het VVPRbis-regime⁷⁶ of via liquidatiereserves⁷⁷.

Om dividenduitkeringen minder aantrekkelijk te maken, verhoogt de regering het tarief, na de harmonisatie van de tarieven in 2025 tot 15%⁷⁸, in 2026 verder tot 18%. Voor de liquidatiereserves is het nieuwe tarief van toepassing op de nieuw aangelegde reserves vanaf 31 december 2025 die ten vroegste 3 jaar na aanleg (in 2029), worden uitgekeerd⁷⁹. Voor de VVPR-bis reserves zullen alle uitkeringen (mits respect van de wachttermijn), vanaf de inwerkingtreding van de maatregel, belast worden aan 18%.

De FOD Financiën raamt de opbrengst in 2026 op 90 miljoen euro. Die opbrengst heeft dus enkel betrekking op de uitgekeerde VVPR-bis reserves. Door de sterke toename van de opbrengsten in de voorbije jaren⁸⁰ en het gebrek aan relevante data baseerde de FOD Financiën zijn raming, uit voorzichtigheidsoverwegingen, op de opbrengsten van 2023 (452,7 miljoen euro). Hij wijst verder op de onzekerheid van de opbrengst, door mogelijke gedragswijzigingen of anticipatief gedrag van de belastingplichtige. De invoering van de meerwaardebelasting verhoogt deze onzekerheid nog.

Vele vennootschappen hebben ervoor gekozen om nog vervroegd uit te keren aan het huidige tarief van 15%. Uit de kasontvangsten van 2025 blijkt dat de roerende voorheffing op die uitkeringen is toegenomen tot 1.209,6 miljoen euro (+449,2 miljoen euro tegenover 2024) en dat die sterke stijging vrijwel volledig toe te schrijven is aan de meeropbrengsten in december 2025 (+404,6 miljoen euro). Omdat het verhoogd tarief pas van toepassing zal zijn vanaf de maand na publicatie van de programmawet, kunnen de uitkeringen aan 15% nog verder oplopen. Dit kan dan ook in 2026 tot uitzonderlijk hoge ontvangsten leiden, wat nadelige budgettaire gevolgen kan hebben voor de daaropvolgende jaren.

Kostenaftrek auteursrechten schrappen (+30,0 miljoen euro)

Na de uitsluiting van softwareontwikkelaars in 2023, besliste de regering in het Zomerakkoord om de IT-sector vanaf 1 januari 2026 opnieuw toegang te bieden tot het gunstregime voor auteursrechten⁸¹. Daarnaast besliste de regering tijdens het begrotingsconclaf in december 2025 om de forfaitaire kostenaftrek te schrappen. Enkel kunstenaars die beschikken over een kunstwerkattest kunnen de forfaitaire kostenaftrek onverminderd blijven toepassen.

De regering gaat uit van een positieve impact van 30 miljoen euro en steunt daarvoor op berekeningen van de FOD Financiën. Het Rekenhof merkt op dat de vele wijzigingen aan het regime het moeilijk maken om de impact in te schatten. Ook de FOD Financiën erkent de complexiteit en bijhorende onzekerheid van deze ramingen.

⁷⁶ Kleine vennootschappen kunnen, op ingebracht kapitaal vanaf 1 juli 2013, dividenden tegen 15% uitkeren, indien die worden uitgekeerd uit de winstverdeling vanaf het derde boekjaar na de inbreng (art. 269 § 2 WIB 1992).

⁷⁷ Een KMO kan jaarlijks bij de winstverdeling een liquidatiereserve aanleggen. Op dat moment betaalt de vennootschap een bijdrage van 10%. Na een wachtperiode van 3 jaar kunnen de aangelegde reserves uitgekeerd worden aan 6,5% roerende voorheffing (i.p.v. 30% bij een gewone dividenduitkering). Voor reserves aangelegd voor 1 januari 2026 kan de vennootschap nog opteren voor het tarief van 5% indien een wachttermijn van 5 jaar gerespecteerd wordt. Bij liquidatie is geen roerende voorheffing meer verschuldigd.

⁷⁸ Rekenhof, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2025*, pagina 47.

⁷⁹ Voor liquidatiereserves gebeurt de betaling in twee stappen: 10% bijdrage bij de aanleg van de liquidatiereserve en 9,8% (huidig 6,5%) bijkomende roerende voorheffing bij de uitkering, om zo een belastbaarheid van 18% te bereiken.

⁸⁰ Op drie jaar tijd (2022-2024) verdubbelden de ontvangsten van 344 miljoen euro tot 760,4 miljoen euro.

⁸¹ De geraamde impact van deze maatregel bedraagt -142,1 miljoen euro – zie tabel 4 van de algemene toelichting pagina 113. Deze maatregel maakt deel uit van de geplande hervorming in de personenbelasting.

3 Niet-fiscale ontvangsten

Algemene evolutie

In de middelenbegroting 2026 is 6.470 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten ingeschreven. Dat is 48 miljoen euro minder dan de geactualiseerde ramingen voor 2025. Het feit dat de socialezekerheidsinstellingen de bedragen die ze te veel ontvingen, niet hebben teruggestort (-1.184 miljoen euro in sectie 24 en -184 miljoen euro in sectie 18) heeft een negatieve invloed op die ontvangsten. Het Rekenhof merkt op dat de eventuele terugbetalingen zullen worden opgenomen bij de begrotingscontrole, zoals de voorbije jaren.

De niet-fiscale ontvangsten met een weerslag op het vorderingensaldo van de federale overheid worden geraamd op 5.850 miljoen euro. Dat is 1.121 miljoen euro minder dan in 2025.

Dividenden

De dividenden die van Belfius worden verwacht, worden in 2026 op 915 miljoen euro geraamd, wat 30 miljoen euro minder is dan in 2025. Naast een gewoon dividend van 415 miljoen euro zou Belfius in 2026 ook een uitzonderlijk dividend van 500 miljoen euro moeten betalen aan de Staat, de enige aandeelhouder. De Europese Centrale Bank moet evenwel eerst haar akkoord verlenen voor die ontvangst vanwege de hoge winstafnemings in verhouding tot het nettoresultaat.

Tegen uiterlijk eind 2026 is de verkoop van een deel van Belfius gepland. Niettemin zouden de volledige dividenden toch aan de Staat worden gestort⁸². Bij de opmaak van deze begroting wordt de meerjarenvermindering van het dividend met 100 miljoen euro (zoals beslist naar aanleiding van de initiële begroting 2025⁸³) bijgevolg geannuleerd.

Energie

De middelenbegroting voorziet voor 2026 in een bijdrage van 100 miljoen euro van de energiesector voor de ontmanteling van de kerncentrales. De aan het Rekenhof bezorgde verantwoordingen preciseren niet hoe die ontvangst voor 2026 is berekend. Deze bijdrage zal de laatste zijn omdat de twee resterende reactoren zullen overgaan naar de LTO-regeling (*Long Term Operation*⁸⁴). De bijdragen voor de verlenging van de reactoren Doel 1 en 2 (20 miljoen euro) zijn niet meer ingeschreven omdat deze reactoren in 2025 werden stilgelegd.

De gasbeheerder Fluxys zal voor de jaren 2026-2028, in het kader van de financiering en versterking van de energienorm (cf. [Deel II - Hoofdstuk II - punt 6.1](#)) drie uitzonderlijke stortingen doen van telkens 100 miljoen euro. Die middelen zullen worden gebruikt om de elektriciteitsfactuur te verlagen voor ondernemingen met een hoog energieverbruik.

In de loop van dit jaar zou een ontvangst kunnen worden vastgesteld in verband met de terugbetaling door de CREG van de bedragen die tijdens de energiecrisis ter beschikking zijn gesteld. De FOD Economie is een verslag van die instelling aan het analyseren, waarin de verschillende controleregels en de bedragen die aan elk steunpakket beantwoorden, in detail worden beschreven. Indien het verslag wordt goedgekeurd, zullen de betrokken bedragen worden teruggestort aan de Schatkist. In de middelenbegroting is momenteel geen enkel bedrag ingeschreven.

⁸² Commissie Financiën en Begroting van 13 januari 2026 (CRABV56 Com 285).

⁸³ Notificaties van de ministerraad van 14 februari 2025 met betrekking tot het begrotingstraject 2025-2029. Een jaarlijkse vermindering van de dividenden met 100 miljoen euro (van 2026 tot 2029) was voorzien wegens de vermoedelijke verkoop van activa of een ander gebruik van deze middelen. Er moet echter een andere strategie worden ontwikkeld die niet tot een verlies aan dividenden zal leiden.

⁸⁴ De Belgische regering en de uitbater Engie Electrabel hebben een akkoord gesloten om twee kernreactoren (Doel 4 en Tihange 3) 10 jaar langer in bedrijf te houden dan hun in 2025 geplande sluitingsdatum.

Door de Europese Unie terugbetaalde inningskosten

Driekwart van de douanerechten die door de lidstaten worden geïnd, wordt doorgestort aan de Europese Unie. De lidstaten mogen 25% van de douanerechten inhouden als inningskosten. Rekening houdend met een ontvangst van 864,3 miljoen euro in 2025 en de verwachte evolutie van de douanerechten in de loop van 2026, lijkt het bedrag van 784,5 miljoen euro onderschat.

Dading met bpost

In 2026 is in de begroting een ontvangst van 89,2 miljoen euro ingeschreven voor de terugbetaling, door bpost, van eventuele overcompensaties met betrekking tot contracten voor het beheer van de bankrekeningen van de Staat, voor de verwerking van de verkeersboetes en voor het aanmaken van nummerplaten. Die ontvangst, die aanvankelijk op 75 miljoen euro werd geschat, is sinds 2024 in de begroting ingeschreven. Tot nu toe is echter nog geen betaling geïnd. Eerstdaags zal de externe juridisch adviseur van de FOD Financiën zijn ontwerpverslag voorleggen. Het verslag zal daarna verder besproken worden. De ministerraad zal vervolgens het resultaat van de onderhandelingen moeten valideren.

Samenwerkingsakkoorden

Omdat er net als de voorgaande jaren geen samenwerkingsakkoorden zijn tussen de federale overheid en de deelstaatentiteiten over de verdeling van de ontvangsten uit de veiling 2023-2030 van de CO₂-uitstootrechten (die voor 2026 tussen 315 en 386 miljoen euro worden geraamd) en de verkoop van de UMTS-licenties (58,8 miljoen euro in 2026), kan het federale aandeel in die ontvangsten niet worden bepaald.

Voor de ontvangsten in samenhang met de emissierechten regelt een samenwerkingsakkoord de verdeling van de ontvangsten tussen de federale overheid en de gewesten. Het laatste akkoord verliep eind 2022 en er is dus een nieuw nodig voor de periode 2023-2030.

In afwachting van dit akkoord zijn de federale ontvangsten in de middelenbegroting (65,8 miljoen euro) ingeschreven op basis van de laatst gekende verdeelsleutel⁸⁵. Volgens de geactualiseerde ramingen zullen deze ontvangsten voor 2026 veel lager liggen (38,8 miljoen euro) omdat het aantal te veilen emissierechten is gedaald (zie ook [Deel II - Hoofdstuk II - punt 7.1](#)).

Een bedrag van 1,8 miljard euro is geblokkeerd op een wachtrekening bij de FOD Volksgezondheid.

Ontvangsten van de Deposito- en Consignatiekas (DCK)

De bedragen van de verkoop van gedematerialiseerde effecten in 2015 werden aan de DCK gestort. De rechthebbenden konden de tegenwaarde van hun effecten opeisen tegen een vergoeding van 10%, die elk jaar stijgt. In 2026 zal het niet-teruggevorderde saldo van de bedragen die voortvloeien uit de dematerialisatie (naar schatting 177,3 miljoen euro) aan de Staat worden toegekend overeenkomstig de wet van 14 december 2005 houdende afschaffing van de effecten aan toonder. Het Rekenhof stelt vast dat dat bedrag, opgenomen in de algemene toelichting (pagina 130), niet vermeld wordt in de begrotingstabellen van de middelenbegroting.

In 2026 is in de middelenbegroting ook een uitzonderlijke ontvangst van 475 miljoen euro van de DCK ingeschreven. Het Rekenhof vermeldt in dat verband dat:

- in die ontvangst ook verschillende maatregelen zijn geïntegreerd, zoals de stijging van het drempelbedrag voor de overdracht van slapende tegoeden (19,5 miljoen euro), de beperking van de verjaringstermijn van de slapende tegoeden (417 miljoen euro) en van verdwenen begunstigen (4 miljoen euro) en de verkoop van niet-verkochte effecten (26 miljoen euro). De wettelijke grondslagen daarvoor zijn echter nog niet goedgekeurd.

⁸⁵ Artikel 25 01 20 3690 04 "Opbrengsten EU ETS1" van de middelenbegroting.

- dit bedrag eveneens rekening houdt met een vermindering van de uitgaven van naar schatting 12,9 miljoen euro⁸⁶ die in de algemene uitgavenbegroting zouden moeten worden ingeschreven.

In 2027 wordt eveneens 70,4 miljoen euro aan dergelijke uitzonderlijke ontvangsten verwacht.

Leningen aan de lokale besturen door de Deposito- en Consignatiekas (DCK)

De leningen die de DCK aan de lokale besturen heeft toegekend, zijn niet ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, maar ook de terugbetaling van die leningen is niet opgenomen in de middelenbegroting. Enkel de interesten van die leningen (naar schatting 4,1 miljoen euro) zijn in de middelenbegroting ingeschreven. De geleende bedragen zijn afkomstig uit de bij de DCK gedeponeerde derdengelden en worden toegekend op basis van een omzendbrief van de minister van Financiën van 21 april 2023 waarin de algemene richtlijnen zijn vastgelegd. Momenteel bedragen alle toegekende leningen samen 139,2 miljoen euro.

Bijdragen gedetineerden

Er is een bedrag van 5 miljoen euro ingeschreven als bijdrage van gedetineerden aan hun detentiekosten. De rechter zal het bedrag van de bijdrage bepalen volgens het vermogen van de veroordeelde. Er wordt gewerkt aan een voorontwerp van wet. De FOD Justitie kan niet aangeven hoe dat bedrag werd bepaald.

⁸⁶ 23 januari 2026 - Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 mei 2020 op de Deposito- en Consignatiekas, inzonderheid op de consignaties in valuta's, met betrekking tot de rentevoet die van toepassing is op de goederen die bij de Deposito- en Consignatiekas in bewaring zijn, dat op 1 maart 2026 in werking zal treden.

Hoofdstuk II

Uitgaven van de federale overheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven van de federale overheid

In het ontwerp van begroting 2026 is 92 miljard euro aan vereffeningskredieten ingeschreven.

Behoudens de kredieten die werden toegekend voor de herziening van de IMF-quota in 2025 (2,9 miljard euro) en die niet hernieuwbaar waren in 2026, stijgen de vereffeningskredieten 2026 met 2,5 miljard euro in vergelijking met 2025 (89,5 miljard euro).

Tabel – Vereffeningskredieten ingeschreven in de begroting 2026 (in miljard euro)

Cellen	2025 (goedgekeurd)	2026	Vershil
Ondersteuning	3,8	4,2	+0,4
Gezag	22,5	22,7	+0,2
Economisch	6,4	6,6	+0,2
Sociaal	34,6	34,5	-0,1
Specifieke begrotingssecties	22,2	24,0	+1,8
Primaire uitgaven	89,5	92,0	+2,5

Bron: FOD BOSA – Rekenhof

De voornaamste evolutie (+1,8 miljard euro) houdt verband met de financiering van de Europese Unie (+1,2 miljard euro), de middelen waarin werd voorzien om het Ministerie van Landsverdediging in te dekken tegen ongunstige wisselkoersen bij de betaling van de F35's en van drones (Male) (+321 miljoen euro), de dotaties aan de Gemeenschappen in samenhang met de zesde staats hervorming (+228,1 miljoen euro) en de kredieten bestemd voor Infrabel (+100 miljoen euro)⁸⁷.

De kredieten van de sociale cel evolueren in tegengestelde zin: de middelen van de FOD Sociale Zekerheid dalen met 322,6 miljoen euro en die van de POD Maatschappelijke Integratie stijgen met 274,4 miljoen euro.

Binnen de gezagscel krijgt het Ministerie van Landsverdediging 341,7 miljoen euro extra middelen terwijl de FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Buitenlandse Zaken en de FOD Financiën hun middelen lichtjes zien dalen.

De cel ondersteuning registreert een stijging van de kredieten met 463,8 miljoen euro, voornamelijk door de stijging van de interdepartementale provisies (+230 miljoen euro), de provisie veiligheid (+61,9 miljoen euro), de kredieten voor de kapitaalinjectie in *SFPIM Defence* (+144 miljoen euro) en de middelen van de Regie der Gebouwen (+68,7 miljoen euro).

De kredieten van de economische cel stijgen globaal met 202,5 miljoen euro: de kredieten van de FOD Economie stijgen met 398,1 miljoen euro terwijl de kredieten van de FOD Mobiliteit en

⁸⁷ Middelen bestemd voor de financiering van het investeringsplan van Infrabel in de vorm van een kredietlijn (ESR code 8).

Vervoer en van de POD Wetenschapsbeleid dalen met respectievelijk 165,8 miljoen euro en 36,5 miljoen euro.

Voor het overige verwijst het Rekenhof naar de artikelen die specifiek gewijd zijn aan de secties.

2 Analyse van de besparingsmaatregelen

2.1 Maatregelen in verband met de personeelskredieten

De regering heeft twee maatregelen op het vlak van personeel goedgekeurd, die volgens haar het vorderingensaldo van entiteit I in 2029 ten belope van 459 miljoen euro in positieve zin moeten beïnvloeden.

2.1.1 Partiële vervanging van vertrekkende personeelsleden

De regering heeft een algemene besparing van 100 miljoen euro in 2026 goedgekeurd, waarvan het bedrag geleidelijk aan stijgt naar 175 miljoen euro in 2030. Die besparing betreft zowel personeelskredieten als werkingskredieten. Ze zal worden gespreid over alle instellingen van entiteit I, met uitzondering van de instellingen die onder de gezagsfuncties ressorteren (Justitie, Ministerie van Landsverdediging, Politie, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Vreemdelingenzaken). Als die doelstelling niet wordt gerealiseerd, mogen de betrokken overheden tijdelijk slechts twee personeelsleden aanwerven voor elke vijf vertrekkende medewerkers.

2.1.2 Een werkgeversbijdrage voor het statutair personeel van entiteit I

De tweede maatregel bestaat in een werkgeversbijdrage bij de openbare werkgevers (zonder de gemeenschappen en de gewesten), en wordt geheven op de wedden van alle statutaire ambtenaren die na 31 mei 2026 worden aangeworven. Die maatregel die in het regeerakkoord van 31 januari 2025 is ingeschreven, draagt ook bij aan de verwezenlijking van twee andere doelstellingen van het akkoord, namelijk de loon- en arbeidsvoorwaarden van contractuele en statutaire personeelsleden harmoniseren en bij voorkeur contractuele personeelsleden werven, met uitzondering van de gezagsfuncties.

Verwacht globaal rendement van de invoering van de nieuwe werkgeversbijdrage

In het ingediende wetsontwerp bespreekt de regering het stapsgewijs invoeren van die maatregel: die bijdrage zal 9,5% van de loonmassa van de nieuwe statutaire personeelsleden bedragen in 2026, en stapsgewijs oplopen tot 38% in 2030. Volgens de memorie van toelichting van dat wetsontwerp dekt dat percentage de toekomstige pensioenkosten van de nieuwe statutaire personeelsleden.

Bij het bepalen van de opbrengst van die maatregel in 2026 (10 miljoen euro) is de regering uitgegaan van de geraamde loonmassa van de nieuwe statutairen die na 31 mei 2026 worden aangeworven. Vervolgens paste ze daarop het bovenvermelde percentage van 9,5% toe. Het bekomen resultaat werd aangepast om rekening te houden met verschillende factoren, en onder meer met de in conclaaf genomen beslissing om vertrekkende ambtenaren niet volledig te vervangen.

Om de opbrengst van die maatregel over meerdere jaren te bepalen (284 miljoen euro in 2029 en 365 miljoen euro in 2030), heeft de regering de berekeningsparameters van het jaar 2026 ongewijzigd behouden, zoals het jaarlijks volume van de loonmassa van de nieuwe statutaire personeelsleden. Die methodiek is in tegenspraak met de intentie van de regering om contractuele aanwervingen te bevoorjelen. De regering heeft echter aangegeven dat zij rekening heeft gehouden met de geplande toename van het statutair personeel op het vlak van de bestrijding van fiscale en sociale fraude, evenals op militair vlak. Het Rekenhof kon de werkelijke impact van deze bijkomende verbintenissen op het verwachte rendement van deze maatregel niet nagaan.

Effect van de maatregel op het wervingsbeleid voor het personeel van entiteit I

Voor de FOD's en de andere betrokken instellingen individueel bekeken zal die maatregel leiden tot een toename van de eenheidskosten van hun personeel.

Daar de regering de kredieten van de betrokken instellingen niet heeft aangepast om rekening te houden met de invoering van deze nieuwe bijdrage, zullen die besturen na afhouding van die bijdrage dus over minder omvangrijke middelen dan vroeger beschikken om hun nieuwe, zowel statutairen als contractuele, personeelsleden te kunnen werven. Deze beperking komt voor sommige besturen bovenop de reeds genoemde maatregel van de partiële vervanging van vertrekkende personeelsleden (2/5).

Bovendien voorziet het wetsontwerp niet in uitzonderingen voor de overheden die geen mogelijkheden hebben om hun statutair personeel door contractueel personeel te vervangen, meer in het bijzonder voor de gezagsdepartementen. Deze toestand, die in tegenspraak lijkt met de beslissing om de regel van de partiële vervanging van vertrekkende personeelsleden niet toe te passen op de gezagsfuncties, zou ertoe kunnen leiden dat bepaalde beleidsdoelstellingen van de regering moeilijk te halen zullen zijn, en meer in het bijzonder de implementering van de wet houdende de militaire programmering, inzake politie, diplomatie, gerecht, en inzake de strijd tegen de fiscale en de sociale fraude. Het Rekenhof heeft de betrokken departementen en instellingen gevraagd, en de meesten kunnen momenteel geen precieze cijfers bezorgen.

De beleidscel van de minister van Begroting stelt dat de stijging van de personeelsuitgaven die de invoering van deze werkgeversbijdrage met zich zal meebrengen, moet worden gecompenseerd door een evenredige vermindering van de werkings- en investeringsuitgaven van de betrokken administraties.

Hierna geeft het Rekenhof een overzicht van de departementen die reeds aangeven dat de maatregelen een significante impact zal hebben op hun personeelsbeleid.

Impact bij de departementen

1) FOD Justitie

De FOD Justitie heeft de impact van die maatregel op zijn toekomstige aanwervingen geraamd. Volgens de huidige hypothesen en in afwachting van bijkomende informatie, onder meer over het regale karakter van bepaalde functies bij de administratie van Justitie, zou die maatregel in 2026 3,3 miljoen euro kosten (d.i. 61 voltijdse equivalenten) en 101 miljoen euro tegen 2029 (1.859 VTE waarvan 622 bij de rechterlijke orde) bij vervanging door statutaire ambtenaren. De regering heeft aan het Hof meegedeeld dat deze bijkomende kost zou moeten worden gecompenseerd door een overeenkomstige vermindering van de andere kredieten van sectie 12.

2) FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Het departement wijst erop dat het als 'veiligheidsdepartement' een cruciale rol in de veiligheid van de Belgische staat vervult, waarbij statutaire benoemingen noodzakelijk zijn.

De FOD Buitenlandse Zaken geeft bovendien aan dat voor de buitenlandse en consulaire medewerkers een overstap naar contractuele werving op dit ogenblik juridisch niet mogelijk is. Volgens het koninklijk besluit van 19 april 2024 betreffende het administratief en financieel statuut van deze ambtenaren, worden zij immers uitsluitend statutair aangeworven. Hun loonkost zal op termijn ook meer dan 30% stijgen. Bij gebrek aan bijkomende middelen zal de FOD deze verhoging moeten compenseren via de andere kredieten van sectie 14.

De FOD verwacht meer algemeen een daling van 30% van het aantal aanwervingen indien het principe van statutaire rekrutering wordt behouden.

3) Ministerie van Landsverdediging

Artikel 5 van de militaire programmeringswet voorziet in een wervingstraject met een te bereiken doel in 2034 van 34.500 militairen van het actief kader, 12.800 militairen van het reservekader, inclusief de jongeren die deelnemen aan het militair dienstjaar, en 8.500 burgers. De jaarlijkse geraamde wervingsaantallen variëren van 4.810 tot 6.060 in 2034. Voor militairen van het actief kader varieert dit van 2.800 aanwervingen in 2026 tot 3.600 in 2034, 1.050 aanwervingen in 2026 tot 1.500 in 2034 van militairen van het reservekader en 960 jaarlijkse aanwervingen tot 2034 van burgerpersoneel.⁸⁸

Het statuut van de militairen van het actief kader voorziet niet in een contractuele tewerkstelling⁸⁹. Dit is enkel mogelijk voor burgerpersoneel en een beperkt aantal reservisten. De geraamde bijkomende uitgave stijgt van 3,7 miljoen euro in 2026 tot 297,3 miljoen euro in 2034:

Tabel – Geraamde werkgeversbijdragen nieuwe statutairen 2026-2034 (in miljoen euro)

Omschrijving	2026	2027	2028	2029	2034
Geraamde werkgeversbijdrage	3,7	22,7	59,4	113,3	297,3

Bron: Ministerie van Landsverdediging

Het Rekenhof merkt op dat de wervings- en investeringsdoelstellingen zoals opgenomen in de Strategische Visie⁹⁰ en de militaire programmeringswet geen rekening houden met deze bijkomende werkgeversbijdrage op nieuwe statutaire aanwervingen.

4) Federale Politie en geïntegreerde werking

Zonder een wetswijziging is het momenteel niet mogelijk om de statutaire aanwerving van personeel volledig te vervangen door contractueel personeel⁹¹. Volgens de Federale Politie zouden de aanwervingsmogelijkheden door de invoering van die werkgeversbijdrage in 2026 verminderen met 26 VTE en tegen 2029 met 700 tot 821 VTE. De beleidscel van de minister van Begroting heeft aangegeven dat de stijging van de loonkost als gevolg van deze bijdrage zal worden gecompenseerd via de andere kredieten van de federale politie.

5) FOD Financiën

De werkgeversbijdrage zal de aanwervingsmogelijkheden, zeker in het kader van de versterking van de bijzondere belastinginspectie (zie verder onder [Deel II - Hoofdstuk II - punt 5.5](#)) beperken bij afwezigheid van bijkomende kredieten of compenserende verminderingen van de andere kredieten van de FOD. Volgens de FOD Financiën laat de huidige regelgeving bovendien niet toe om voor alle betrekkingen contractuele personeelsleden aan te werven.

6) FOD Mobiliteit en Vervoer

De FOD Mobiliteit en Vervoer kan de weerslag van die maatregel vooralsnog niet precies inschatten bij gebrek aan bijkomende inlichtingen. Aangezien de FOD zijn begrotingsenveloppe evenwel volledig heeft benut in 2024 en gezien de cumulatieve besparing van 1,8% per jaar die de FOD tot 2029 op die enveloppe moet zien te realiseren, blijft er weinig ruimte over voor aanwervingen in de periode 2026-2029.

⁸⁸ Zie wet van 21 december 2025 houdende de militaire programmering op het gebied van investeringen, personeel en technologische versterking voor de periode 2026-2034, Bijlage 1 – Geraamde wervingsaantallen.

⁸⁹ Zie wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen van het actief kader van de Krijgsmacht.

⁹⁰ Ministerraad van 18 juli 2025, notificatie 15: Defensie - Actualisering van het STAR-plan, zoals verwerkt in de Strategische Visie 2025.

⁹¹ Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus en wet van 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten.

3 Naleving van het begrotingsprincipe van de specialiteit

3.1 Beginselen en toezicht door het Rekenhof

Het parlement moet kunnen nagaan of de door de regering gevraagde overheidsmiddelen correct worden toegewezen en efficiënt worden besteed. Daarom worden de kredieten in de algemene uitgavenbegroting niet als een globaal en ongedifferentieerd bedrag aan de regering toegekend, maar in de vorm van programmakredieten.

Programmamakredieten zijn groeperingen van begrotingsmiddelen in functie van de beleidsdoelstellingen die de regering nastreeft. De algemene werkingskosten, die niet duidelijk kunnen worden toegewezen aan een van die doelstellingen, worden opgenomen in specifieke programma's (bestaansmiddelenprogramma's). Idealiter moet die structuur de wetgever de mogelijkheid bieden op een duidelijke en exhaustieve manier te bepalen welke middelen voor elk van die doelstellingen werden bestemd, te voorkomen dat de regering die middelen aanwendt voor andere doeleinden dan die waaraan ze werden toegekend bij de goedkeuring van de begroting en, ten slotte, het Rekenhof en de parlementsleden in staat stellen a posteriori te onderzoeken of de nagestreefde doelstellingen en de middelen die werden toegekend om ze te halen, op elkaar waren afgestemd.

Het beginsel van een structuur per programma vloeit voort uit het beginsel omtrent het verbod op kredietoverdrachten dat is opgenomen in artikel 180 van de Grondwet en in artikel 48 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat. Die wet staat hoogstens toe (artikel 52) dat bewegingen worden uitgevoerd binnen elk van die programma's, tussen de subcomponenten ervan (basisallocaties), bij eenvoudige ministeriële beslissing⁹².

De wet vertrouwt aan het Rekenhof een toezichhoudende rol toe op de naleving van de programmastructuur, die concreet vorm krijgt door:

- de verplichting van de regering om het Rekenhof en het parlement onverwijld in te lichten over iedere kredieitherverdeling (artikel 52);
- de mogelijkheid voor het Rekenhof om het parlement zijn opmerkingen mee te delen over de kredieitherverdelingen die de regering doorvoert (artikel 54). Het Rekenhof maakt daar gebruik van door bij de publicatie van zijn Boek een overzicht op te nemen van de vastgestelde overschrijdingen na afloop van het jaar;
- de verplichting voor de regering om het Rekenhof in real time toegang te verlenen tot de budgettaire aanrekeningen (artikel 61);
- de verplichting voor de minister van Begroting om het Rekenhof periodiek de stand van de kredieten te bezorgen (artikel 69).

3.2 Evolutie

Het algemene beginsel van de begrotingsspecialiteit, dat tot de budgettaire prerogatieven van de wetgever behoort in het kader van het democratisch toezicht op het regeringshandelen, kent sinds de invoering ervan in 1986 steeds meer wettelijke afwijkingen. Door het cumulatieve effect ervan wordt almaar meer afgeweken van de initiële bedoeling van de wetgever. Naast diverse afwijkingen van beperkt belang, zijn dit de voornaamste fasen van die evolutie:

- Sinds de invoering van een begroting in programma's voegde de regering er een bepaling aan toe die het mogelijk maakte om, zonder latere tussenkomst van de wetgever, personeelskredieten over te dragen van het ene programma naar het andere binnen eenzelfde begrotingssectie (FOD-POD), waarbij tezelfdertijd herverdelingen naar de andere kredieten van die programma's werden verboden. Vervolgens werd die bepaling stevast herhaald. In de loop van de volgende jaren vroeg en kreeg de regering ook de toelating om tot dergelijke

⁹² Die regel is enkel van toepassing op de vastleggingskredieten aangezien vereffeningskredieten niet de juridische hoedanigheid van uitgavenmachtiging hebben. Bijgevolg kan de regering de basisallocaties van die laatste kredieten herverdelen over de programma's heen, zonder evenwel de begrotingssectie te overschrijden (niveau FOD-POD) waartoe ze behoren.

verdelingen over te gaan voor de werkingskredieten, de investeringskredieten en de kredieten voor subsidies. Ten slotte werden die herverdelingsmogelijkheden in 2010 versoepeld door een bevoegd ambtenaar toe te staan herverdelingen door te voeren die onder een welbepaalde som blijven (thans 100.000 euro). De implementering van die afwijkingen heeft de regering onder meer de mogelijkheid gegeven om in 2024 een globaal bedrag van 454 miljoen euro aan begrotingsmiddelen (vastleggingskredieten) over te dragen van het ene programmakrediet naar het andere.

- De mogelijkheden om kredieten over te dragen van het ene begrotingsprogramma naar het andere werden recent nog verder uitgebreid. In 2025 en 2026 kreeg de regering de toestemming van het parlement om zonder tussenkomst van de wetgever en ongeacht de economische aard van de desbetreffende uitgaven, alle vastleggingskredieten⁹³ (20,1 miljard euro) die zijn ingeschreven op sectie 16 (Ministerie van Landsverdediging) onderling over te dragen. Deze ontwerpbegroting 2026 verleent de regering ook de machtiging om de personeels-, werkings- en investeringskredieten die zijn ingeschreven op de secties 12 (Justitie – 2,5 miljard euro) en 17 (Federale Politie en geïntegreerde werking, 1,6 miljard euro), zelf te herverdelen.
- Binnen programma 06.90.01 van de begroting van de FOD BOSA zijn diverse interdepartementale provisieën ingeschreven (2,1 miljard euro in 2026). Die middelen kunnen worden overgedragen naar de andere begrotingssecties zonder tussenkomst van de wetgever en via een akkoord van de ministerraad. Op die provisieën werden aanvankelijk kredieten ingeschreven waarvan de bestemming niet duidelijk kan worden bepaald op het moment dat de begroting wordt goedgekeurd, maar sinds een tiental jaar bevatten ze middelen die rechtstreeks op de desbetreffende programma's kunnen worden ingeschreven. In dit wetsontwerp is dat meer bepaald het geval voor de middelen die aan de regering ter beschikking worden gesteld om de overbevolking in de gevangenissen te doen dalen, en het leefloon voor Oekraïense vluchtelingen, Fedasil en het Europees Ruimteagentschap te financieren.

De regering rechtvaardigt die afwijkingen ten opzichte van de begrotingsspecialiteit aan de hand van redenen omtrent soepel begrotingsbeheer.

Hieruit volgt dat de begrotingsprogramma's, die oorspronkelijk waren opgevat als afzonderlijke, gesloten en bindende enveloppen, vandaag slechts een indicatieve waarde hebben, waardoor het begrotingsspecialiteitsbeginsel aanzienlijk is verzwakt.

Los van de voornoemde afwijkingen heeft de aan het parlementair toezicht onderworpen begrotingsspecialiteit te lijden onder onvolkomenheden in de structuur van de programmakredieten, die nagenoeg onveranderd is gebleven sinds ze in 1986 werd ingevoerd. De programma's met de gemeenschappelijke kosten voor de diverse opdrachten van de FOD's (bestaansmiddelenprogramma's) zijn vanuit kwantitatief oogpunt immers zeer uitgewerkt in vergelijking met de programma's aangaande de specifieke beleidsdoelstellingen van de regering. Daarnaast kunnen aan de hand van de verantwoordingsstukken de beoogde doelstellingen, de aangewende middelen om die te bereiken en de effectieve realisaties van de voorgaande jaren niet altijd met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Die onvolkomenheden verklaren onder meer dat de programmabegroting nauwelijks dienstig was als basis voor de evaluaties van het overheidsbeleid van de regering.

Bijgevolg stelt het Rekenhof voor, zonder afbreuk te doen aan het algemene beginsel van de begrotingsstructuur in programma's, dat de regering zou onderzoeken in welke mate de huidige structuur van de kredieten zou kunnen worden aangepast teneinde, onder meer, de invoering van die *spending reviews* te begeleiden en te vergemakkelijken, het begrotingsbeheer te vergemakkelijken door het aantal krediettransfers en -herschikkingen te beperken, en beter tegemoet te komen aan de initiële doelstellingen van de wetgever omtrent begrotingsspecialiteit.

⁹³ Zonder de programma's van de beleidscellen en de variabele kredieten van de organieke fondsen. Bovendien machtigt een specifieke bepaling de regering om naar goeddunken de kredieten te herverdelen die zijn ingeschreven op sectie 51 (verrichtingen voor de rijksschuld).

4 Ondersteunende departementen

4.1 Sectie 06 - FOD BOSA – Programma 06.90.1 - Interdepartementale provisie

De vijf provisionele kredieten ingeschreven in de interdepartementale provisie bedragen 2.125,8 miljoen euro bij de vastleggingen en 2.128,0 miljoen euro bij de vereffeningen. De algemene toelichting (pagina 143) bevat een overzichtstabel van deze provisie.

Het Rekenhof merkt op dat de toelichting bij de tabel summier is. Het bespreekt hieronder meer in detail de algemene provisie en de provisie “versterking van de veiligheid”, twee provisieën waarvan het budgettair belang sterk toeneemt.

Ook wijst het Rekenhof erop dat voor deze provisieën meestal de begunstigde departementen en kredieten per jaar gekend zijn, zodat de provisionele kredieten beter rechtstreeks worden ingeschreven in de betrokken secties.

Algemene interdepartementale provisie (basisallocatie 06.90.10.01.00.01)

Tabel – Detail algemene provisie (in miljoen euro)

Omschrijving	2025		2026
	Initieel	Aangepast	Initieel
Gerechtskosten en diversen	153,6	131,7	618,3
Fedasil	115,1	126,6	100,0
Nieuwe contracten bpost	85,4	85,4	78,0
Welzijn kwetsbare groepen en sociale cohesie	0,0	0,0	33,5
Vakantiegeld	63,3	66,0	0,0
Decommissioning dyssynergies	190,0	190,0	0,0
Totaal	607,3	599,7	829,8

Bron: FOD BOSA en Rekenhof

De algemene provisie bedraagt 829,8 miljoen euro, wat neerkomt op een stijging met 230,1 miljoen euro tegenover de begrotingscontrole 2025. Deze stijging situeert zich voornamelijk bij de verdere onderverdeling (hierna lijn) ‘Gerechtskosten en diversen’ waarvoor de regering in 2026 onder andere voor 534 miljoen euro aan diverse beslissingen inschrijft. De parlementaire verantwoordingsnota van de FOD BOSA bij die lijn (pagina’s 99-100) beperkt zich tot een opsomming van de belangrijkste beslissingen:

- de verbetering, uitbreiding en operationalisering van de infrastructuur om de overbevolking in de gevangenissen tegen te gaan (259 miljoen euro);
- de deelname van België aan het Europees Ruimteagentschap (176 miljoen euro);
- de sociale economie (50 miljoen euro);
- de reorganisatie van de federale overheid en de centralisatie van de ondersteunende diensten (36 miljoen euro);
- het IT-programma TRIA⁹⁴ voor de FOD Sociale zekerheid (5,3 miljoen euro);
- de containerunits voor de bestaande forensische psychiatrische centra (hierna FPC’s) (2,7 miljoen euro).

⁹⁴ IT-programma voor het beheer van de tegemoetkomingen aan de Personen met een handicap.

Het Rekenhof wijst erop dat de algemene provisie ook de komende jaren blijft toenemen⁹⁵, en dan vooral de lijn ‘Gerechtskosten en diversen’ (1.206,7 miljoen euro in 2028 en 812,2 miljoen euro in 2029). Hierdoor vermindert de transparantie van de begroting aanzienlijk.

Provisie versterking veiligheidsdiensten en terugkeerbeleid (basisallocatie 06.90.10.01.00.10)

Tabel – Detail provisie “veiligheid” (in miljoen euro)

Omschrijving	2025		2026
	Initieel	Aangepast	Initieel
Versterking van de veiligheidsdiensten	250,0	250,0	250,0
Overbevolking van de gevangenen	55,0	55,0	60,0
Overdracht Justitie	0,0	0,0	6,2
Justitie en Binnenlandse Zaken	0,0	0,0	50,7
Totaal	305,0	305,0	366,9

Bron: FOD BOSA en Rekenhof

De ministerraad van 11 april 2025 besliste een provisie “Versterking veiligheidsdiensten en terugkeerbeleid” in te schrijven:

- een structureel krediet van 250 miljoen euro voor de versterking van de veiligheidsdiensten en het terugkeerbeleid⁹⁶;
- een éénmalig krediet van 55 miljoen euro voor maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenen.

De huidige begroting herneemt het structurele krediet van 250 miljoen euro en houdt bijkomend rekening met de beslissing van de ministerraad van 12 december 2025 om het éénmalig krediet voor de overbevolking structureel te maken en te verhogen met 5 miljoen euro⁹⁷. Ook droeg zij 6,2 miljoen over van het niet aangewende gedeelte van het éénmalig krediet van 55 miljoen euro van 2025. Tot slot verhoogde de regering de provisie nog met 50,7 miljoen euro, maar het Rekenhof heeft over het voorwerp en de doelstelling van dit deel geen informatie ontvangen⁹⁸.

De regering besliste bovendien dat zowel voor de lijn “Versterking veiligheidsbeleid” als voor de lijn “Overbevolking” de niet-aangewende vastleggings- en vereffeningskredieten mogen worden overgedragen. Hetzelfde geldt voor de middelen met een zelfde doelstelling die nu in de algemene provisie zitten. Die beslissing miskent het eenjarigheidsbeginsel van de begroting en bemoeilijkt de transparantie en leesbaarheid ervan. Ook het al overdragen van 6,2 miljoen euro van het niet-aangewende gedeelte van 2025 (cf. supra) terwijl dit voor de andere provisies in principe pas bij de begrotingscontrole zal gebeuren, is een ander voorbeeld.

⁹⁵ Parl. St. Kamer, 28 januari 2026, DOC 56 1281/003, Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2026 van de FOD Beleid en Ondersteuning, pagina's 99-100. De algemene provisie bedraagt 630,7 miljoen euro in 2027, 1.374,7 miljoen euro in 2028 en 1.005,2 miljoen euro in 2029.

⁹⁶ Waarvan 112,5 miljoen euro voor de FOD Justitie, 87,5 miljoen euro voor de Federale Politie en 50 miljoen euro voor de migratiediensten.

⁹⁷ Waarvan 50 miljoen euro voor de FOD Justitie, 5 miljoen euro voor de FOD Volksgezondheid en 5 miljoen euro voor de migratiediensten.

⁹⁸ Waarvan 44 miljoen euro voor de FOD Justitie en 6 miljoen euro voor de FOD Binnenlandse zaken.

5 Gezagsdepartementen

5.1 Sectie 12 – FOD Justitie

5.1.1 Evolutie van de kredieten en inschrijving in provisie

In de algemene uitgavenbegroting van deze sectie zijn voor 2026 2.843 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskredieten ingeschreven (+82 miljoen euro ten opzichte van het jaar voordien).

Bovendien zijn er kredieten ingeschreven in vier interdepartementale provisie van sectie 06 (FOD BOSA)⁹⁹ voor het begrotingsjaar 2026 om projecten van de FOD Justitie te financieren: de provisie veiligheid (112,5 miljoen euro), de provisie voor het aanpakken van de overbevolking (50 miljoen euro), de provisie voor het financieren van de infrastructuur- en exploitatiekosten om de overbevolking tegen te gaan (259 miljoen euro, in samenwerking met de Regie der Gebouwen) en de provisie “efficiëntiewinsten bij Justitie” (44 miljoen euro).

De FOD Justitie kon het Rekenhof geen overzicht bezorgen van de projecten die met die provisie zullen worden gefinancierd in 2026, daar er nog altijd gesprekken lopen over de bestemming ervan.

Het inschrijven van die kredieten als provisie (465,5 miljoen euro) bij de begroting van de FOD BOSA in plaats van bij de FOD Justitie is in strijd met het principe van de begrotingsspecialiteit. Het verhindert dat men een optimaal beeld krijgt van alle kredieten die voor de financiering van Justitie bestemd zijn. De regering is echter van plan die kredieten de komende jaren geleidelijk te integreren in de kredieten van de FOD Justitie.

5.1.2 Het aanpakken van de overbevolking in de gevangenissen

In 2025 werden vijf werkgroepen (*task forces*) opgericht om een actieplan op te stellen om de overbevolking in de gevangenissen aan te pakken. De benodigde middelen die uit dat plan voortvloeien, worden geraamd op 1,1 miljard euro (zonder indexering). Deze begrotingskredieten worden verdeeld tussen de Regie der Gebouwen en de FOD's Justitie, Volksgezondheid, Binnenlandse Zaken (Asiel en Migratie) en Buitenlandse Zaken. De *task force capaciteit* stelde bijvoorbeeld voor om 1.052 nieuwe detentieplaatsen te creëren in 2026 (met inbegrip van de inrichting van Antwerpen die in 2026 in dienst zal worden genomen) voor 303,8 miljoen euro.

Naar aanleiding van die voorstellen besliste de ministerraad van 18 juli 2025 om in 2025 55 miljoen euro vrij te maken om de overbevolking in de gevangenissen het hoofd te bieden. Uiteindelijk heeft de regering in het conclaaf van 12 december laatstleden een begrotingsenveloppe van 840 miljoen euro toegekend, zowel bij de vastleggings- als bij de vereffeningskredieten, voor de periode 2026-2029. Die enveloppe is in twee provisie van de begroting van de FOD BOSA ingeschreven en is als volgt uitgesplitst:

- 600 miljoen euro te verdelen tussen de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie voor de financiering van de infrastructuur- en exploitatiekosten om de overbevolking aan te pakken (waarvan 259 miljoen euro in 2026)¹⁰⁰;
- 240 miljoen euro bestemd voor de structurele financiering van de overbevolking, toegekend aan de FOD's Justitie (50 miljoen euro per jaar), Volksgezondheid (Gezondheidszorg voor 5 miljoen euro per jaar) en Binnenlandse Zaken (Asiel en Migratie voor 5 miljoen euro per jaar)¹⁰¹.

Noch de FOD Justitie en de FOD BOSA, noch de Regie der Gebouwen konden aan het Rekenhof de lijst bezorgen van de projecten die de overbevolking in de gevangenissen moeten aanpakken en die in 2026 met die twee provisie zullen worden gefinancierd. Het Rekenhof merkt echter op dat de

⁹⁹ Cf. [punt 4](#) van dit hoofdstuk voor een overzicht van de interdepartementale provisie die zijn ingeschreven in de begroting van de FOD BOSA.

¹⁰⁰ Basisallocatie 06.90 10 01.00.01 - Provisioneel krediet tot het dekken van gerechtskosten en schadevergoedingen en andere diverse uitgaven.

¹⁰¹ Basisallocatie 06.90 10 01.00.10 - Provisioneel krediet tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de veiligheidsdiensten en het terugkeerbeleid.

regering van plan is de niet-aangewende kredieten opnieuw in te schrijven in de begroting van latere jaren.

Het stelt bovendien vast dat het niet bevorderlijk is voor de transparantie van de begroting noch voor de naleving van het principe van de begrotingspecialiteit dat die enveloppe wordt aangerekend op twee provisies die daarenboven niet specifiek bestemd zijn voor de problematiek van de overbevolking in de gevangenissen. Bij het analyseren van de algemene uitgavenbegroting krijgt men immers geen duidelijk beeld van de middelen die voor dat beleid worden ingezet.

5.1.3 Onderfinanciering van kredieten “kosten voor voeding en onderhoud van de gedetineerden”

De vastleggings- en vereffeningskredieten voor de kosten voor voeding en onderhoud van de gedetineerden (programma 11 “Goederen en diensten” van afdeling 51 “Directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen”) bedragen 25,2 miljoen euro voor 2026. De vastleggingskredieten die voor hetzelfde item zijn ingeschreven in de begroting 2025, bedragen momenteel 24,4 miljoen euro.

Voor 2026 raamt de administratie de onderfinanciering van de kosten voor voeding en onderhoud van gedetineerden op basis van het aantal gedetineerden eind januari 2026 en haar vooruitzichten op 10,18 miljoen euro. Dit bedrag moet van een interdepartementale provisie worden afgenomen¹⁰².

5.2 Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken - programma 13.40.4 dotatie Fedasil

5.2.1 Evolutie van de dotatie – besparing vanaf 2026

De dotatie van Fedasil (702,2 miljoen euro) ligt 126,7 miljoen euro lager dan deze bij de eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2025 (828,9 miljoen euro). De ministerraad van 12 december 2025 besliste om bijkomend 100 miljoen euro te voorzien in de interdepartementale provisie (programma 06.90.1.) voor de onvermijdbare kosten van de asielopvang¹⁰³. De tabel hieronder geeft de evolutie en het verschil weer van de dotatie en de provisie voor de jaren 2025 en 2026:

Tabel – Evolutie dotatie en provisie Fedasil in de periode 2025-2026 (in miljoen euro)

	Aangepaste begroting 2025	Initiële begroting 2026	Vershil
Dotatie Fedasil	828,9	702,2	-126,7
Interdepartementale provisie	126,6	100,0	-26,6
Totaal	955,6	802,2	-153,4

Bron: FOD BOSA

Deze daling in toegekende middelen is in belangrijke mate toe te schrijven aan een besparing van 247 miljoen euro (cf. infra), die deels gecompenseerd wordt door hogere kosten voor personeel en werking en de organisatie van opvangplaatsen.

5.2.2 Besparingsmaatregelen

De ministerraad van 14 februari 2025¹⁰⁴ besliste om het asielbeleid te verstrengen. Deze verstrengde aanpak moet leiden tot een besparing van 688 miljoen euro in 2029. Door de instroom te reduceren, wenst de regering het asielopvangnetwerk gradueel en gevoelig af te bouwen (538 miljoen euro). Daarnaast zal door de organisatie van een efficiëntere terugkeer (uitstroom) eveneens minder

¹⁰² Basisallocatie 06.90 10 01.00.10 - Provisioneel krediet tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de veiligheidsdiensten en het terugkeerbeleid.

¹⁰³ Ministerraad van 12 december 2025, [punt 49: Notificaties Begroting \(2026-2029\), notificatie 68](#).

¹⁰⁴ Zie punt 8: Budgetair traject 2025-2029 - Notificaties Begroting - Februari 2025.

opvang nodig zijn en kunnen de bijhorende kosten dalen (150 miljoen euro). Beide besparingsmaatregelen worden volledig toegerekend aan Fedasil.

Deze besparingen vertalen zich in de afbouw van de dotatie. Het Rekenhof ontving geen (becijferde) toelichting over hoe deze besparingsmaatregelen concreet zullen worden gerealiseerd. De beleidscel van de minister van Asiel en Migratie zal in het eerste kwartaal van 2026 hieromtrent een becijferd plan uitwerken. In 2026 vermindert de dotatie met 247 miljoen euro. Onderstaande tabel geeft de jaarlijkse evolutie weer voor de periode 2025-2029:

Tabel – Besparing dotatie Fedasil in de periode 2025-2029 (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Asielopvang	0	172	303	452	538
Efficiëntere terugkeer – minder instroom	0	75	100	125	150
Totaal	0	247	403	577	688

Bron: ministerraad van 14 februari 2025, punt 8: Budgettaire traject 2025-2029 - Notificaties Begroting - Februari 2025

Voorts merkt het Rekenhof op dat het aantal verzoeken om internationale bescherming (instroom) sterk afhangt van de internationale context. In 2025 daalde het aantal verzoeken (34.439) met 5.176 (-13,1%) in vergelijking met 2024 (39.615). Deze daling in het totale aantal verzoeken is grotendeels te wijten aan de daling in aanvragen door Syriërs (-4.163, -74,1%) en Palestijnen (-2.297, -40,4%), respectievelijk door de afzetting van de voormalige Syrische president en het staakt-het-vuren in Gaza¹⁰⁵. De internationale context vormt bijgevolg een moeilijk in te schatten factor die mede bepalend zal zijn voor de mate waarin Fedasil met de voorziene middelen zijn toekomstige verplichtingen zal kunnen uitvoeren.

5.3 Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

5.3.1 Bijdrage aan de European Peace Facility (EPF)

In de begroting van de FOD Buitenlandse Zaken is op basisallocatie 14.53.11.35.10.01 een krediet van 14,8 miljoen euro ingeschreven voor een bijdrage aan de EPF. De verantwoording van dit krediet is beperkt.

De EPF werd opgericht bij besluit van de Europese Raad van 22 maart 2021 en staat in voor de financiering door de lidstaten van acties van de Europese Unie krachtens het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Deze acties beogen de vrede te handhaven, conflicten te voorkomen en de internationale veiligheid te versterken. Momenteel is voor België het Ministerie van Landsverdediging verantwoordelijk voor de financiering van het militaire luik, terwijl de FOD Buitenlandse Zaken verantwoordelijk is voor de financiering van het niet-militaire luik.

De regering heeft beslist dat voor de financiering van de EPF er ook een beroep kan worden gedaan op de interdepartementale provisie voor Oekraïne (basisallocatie 06.90.10.01.00.09), waarin hiervoor een provisie van 120 miljoen euro is opgenomen. Het Ministerie van Landsverdediging beschikt over een krediet van 8,2 miljoen euro voor het militaire luik. Recent heeft de EPF de bijdrage van België geraamd op 177 miljoen euro waarvan 12 miljoen euro voor het militaire luik en 165 miljoen euro voor het niet-militaire luik. Op basis van de huidige kredieten is er dus een tekort van 34 miljoen euro mogelijk.

5.3.2 Beperking van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking

De vereffeningskredieten voor ontwikkelingssamenwerking, ingeschreven op de organisatieafdeling 14.54 bedragen in 2026 1.040,3 miljoen euro en zijn daarmee 89 miljoen euro

¹⁰⁵ Cijfergegevens van FOD Binnenlandse Zaken.

lager dan vorig jaar. Deze laatste hielden al rekening met een besparing van 106 miljoen euro ten opzichte van de raming voor 2025 door het Monitoringcomité in juli 2024 (dat als basis diende voor opmaak van de initiële begroting 2025). In de meerjarenraming dalen de kredieten in 2027 verder met 83,3 miljoen euro tot 957 miljoen euro. Hierdoor wordt in 2027 een besparing gerealiseerd van 25% ten opzichte van de raming hiervan door het Monitoringcomité in 2024.

Tabel – Vereffeningskredieten voor Ontwikkelingssamenwerking (in miljoen euro)

	2025	2026	2027
Raming Monitoringcomité van juli 2024 (pagina's 82 en 168)	1.235,3	1.252,6	1.274,3
Kredieten algemene uitgavenbegroting (en meerjarenraming voor 2027)	1.129,3	1.040,3	957,0
Verschil	106,0	211,7	317,3

Bron: Rekenhof

De budgettaire ruimte binnen de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking is beperkt. Om de besparingen op deze kredieten te realiseren, raakt de regering evenwel niet aan bestaande engagementen. Ze bespaart voornamelijk op nieuwe engagementen. Zo besliste ze om de (vrijwillige) bijdrage voor de 17^e wedersamenstelling van de middelen van het Afrikaans Ontwikkelingsfonds (AOF) op de basisallocatie 14.54.33.54.42.07 te beperken tot 64,2 miljoen euro. De regering zal deze bijdrage vastleggen in 2026 en de bijdrage over tien jaar betalen. Ze maakt geen gebruik van de optie om de bijdrage over drie jaar te betalen. Hierdoor kan de FOD evenwel geen beroep doen op een korting voor een vervroegde afbetaling over drie jaar (geraamd op 6 miljoen euro). Voor de 16de wedersamenstelling van de middelen van het AOF koos de toenmalige regering in 2023 wel voor een betaling over drie jaar van telkens 28 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat voor de bijdragen aan de ontwikkelingsbanken (ESR-code 5) de budgettaire aanrekening verschilt van de aanrekening in het vorderingensaldo. Het vorderingensaldo houdt rekening met het volledige bedrag in het eerste jaar van betaling, ongeacht de werkelijke spreiding die wel in de budgettaire aanrekening zit. De algemene toelichting (pagina 34) brengt daarom voor 2027 een netto-ESR-correctie van +27 miljoen euro aan¹⁰⁶.

5.4 Sectie 17 – Federale politie en geïntegreerde werking

Politiecapaciteit en personeelskredieten

Tijdens de vorige legislatuur werden extra middelen goedgekeurd om meer dan 600 voltijdse equivalenten (VTE) aan te werven. Het Rekenhof wijst er echter op dat het aantal beschikbare personeelsleden eind 2025 (13.980 VTE) nauwelijks hoger is dan het aantal personeelsleden in 2021 (13.962 VTE). De Federale Politie voert aan dat het moeilijk is om voldoende personeel aan te werven om de uitstroom te compenseren.

In 2026 heeft het Commissariaat-generaal de strategische personeelsdoelstellingen bijgesteld tot 14.280 VTE (aanpassing van de doelstelling aan de beschikbare begrotingsmiddelen). Rekening houdend met het aantal VTE op 31 december 2025 is er dus een nettotoename met 300 VTE nodig in 2026. Daarvan zullen er 115 worden aangeworven voor fraudebestrijding en de oprichting van een financiële afdeling bij het federaal parket.

Daarnaast lijkt dat, net als in voorgaande jaren, onvoldoende kredieten zijn uitgetrokken voor de financiering van de eindeloopbaanregeling voor de politie (NAVAP, deel Federale Politie voor 15,6

¹⁰⁶ De correctie bestaat vooral uit een negatieve correctie van de 17^{de} wedersamenstelling van het AOF en de neutralisatie van de wedersamenstellingen van het kapitaal van IDA (18^{de} tot en met 20^{ste}).

miljoen euro). Het tekort bedraagt meer dan 3 miljoen euro omdat het bedrag sinds 2022 niet meer wordt geïndexeerd.

Werkingskredieten

Net als in 2025 wil de regering de kredieten van sectie 17 verhogen met 87,5 miljoen euro vanuit de interdepartementale provisie "Versterking veiligheidsdiensten en terugkeerbeleid", om de structurele onderfinanciering van de werkingskredieten van de politie op te vangen. Het Rekenhof stelt vast dat het voor de Federale Politie bestemde bedrag op voorhand is bepaald en dat het gebruik van een provisie dus niet gerechtvaardigd is. In 2025 werd slechts 60,7 miljoen euro van dat krediet vastgelegd, voornamelijk voor IT-investeringen, de aankoop van voertuigen en verschillende projecten in het kader van het *Plan Grote Steden*¹⁰⁷. Het saldo van 26,8 miljoen euro kan in volgende begrotingen opnieuw worden ingeschreven.

Het deel met betrekking tot de Federale Politie in het *Plan Grote Steden* is onderverdeeld in elf soorten behoeften gedefinieerd over een periode van vijf jaar (2025-2029) met een gecumuleerde kostprijs van 43,6 miljoen euro. Voor 2026 is een vastleggingskrediet van 9,9 miljoen euro ingeschreven (evenals een bedrag van 13,2 miljoen euro voor de vereffeningkredieten).

Voor het saldo is voor 2026 nog niet precies bepaald of van een provisie gebruik zal worden gemaakt.

I-Police

In een vorige commentaar¹⁰⁸ had het Rekenhof gewezen op het financieringsrisico van het project I-Police. Dat project was bedoeld om de IT-tools van de politie te moderniseren en verschillende bestaande applicaties te vervangen.

Eind 2025 heeft de minister van Binnenlandse Zaken beslist het dossier I-Police stop te zetten en heeft hij het contract met de leverancier met onmiddellijke ingang opgeschort. Volgens de gegevens die op 26 januari 2026 in SAP Fedcom beschikbaar waren, werd al 76,7 miljoen euro van de oorspronkelijk geplande 299 miljoen euro vereffend.

Het programma 17.80.4 I-Police omvat echter vastleggingskredieten ten belope van 7,8 miljoen euro en vereffeningkredieten ten belope van 15,1 miljoen euro voor 2026. Die kredieten zijn bestemd voor andere projecten voor de ontwikkeling van IT-toepassingen van de politie (digitalisering, vervangen van beheerssystemen, project *Focus*, infrastructuur, ...).

De Federale Politie heeft het verantwoordelijke bedrijf eveneens verzocht om in 2026 228,1 miljoen euro terug te storten, waarvan 49,9 miljoen euro als terugbetaling van reeds betaalde facturen en 178,5 miljoen euro als bijkomende schadevergoeding wegens ernstige tekortkomingen. Dit laatste bedrag omvat de kosten van externe consultants (20,6 miljoen euro), de infrastructuur (7,9 miljoen euro), de salarissen van het personeel van de gerechtelijke politie dat aan het project heeft gewerkt (1 miljoen euro) en het verlies van de verwachte opbrengsten uit de uitvoering van het programma (149 miljoen euro).

5.5 Sectie 18 – FOD Financiën

De kredieten van de FOD Financiën bedragen 2,4 miljard euro in 2026 en zijn sterk gedaald tegenover vorig jaar (-2,8 miljard euro), omdat het krediet voor de bijdrage aan het IMF (2,9 miljard euro in 2025) in 2026 niet langer vereist is¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Het Plan Grote Steden is een initiatief ter bestrijding van drugsgerelateerde criminaliteit, gewapend geweld en onveiligheid in de steden Brussel, Antwerpen, Gent, Luik, Charleroi en Bergen.

¹⁰⁸ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2024, 23 november 2023.

¹⁰⁹ Dit heeft geen impact op het vorderingensaldo.

Personeelskredieten

De personeelskredieten van de FOD Financiën bedragen 1.561,5 miljoen euro voor 2026. Verschillende beslissingen van de ministerraad van 12 december 2025 hebben een aanzienlijke impact op die kredieten.

In het kader van de strijd tegen fiscale fraude zullen 100 personeelsleden worden aangeworven voor de versterking van de controles van de diensten van de bijzondere belastinginspectie (BBI) en 50 personeelsleden met de status van officier van gerechtelijke politie voor de oprichting van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Volgens de FOD Financiën is het de bedoeling om in 2026 50 personeelsleden toe te wijzen aan die nieuwe dienst, maar het is nog niet duidelijk of dat zal gebeuren via mutaties vanuit de BBI, transfers vanuit een ander algemeen bestuur of aanwervingen.

IT-uitgaven

De kredieten voor IT-uitgaven van de FOD Financiën stijgen sterk in 2026 (+68,8 miljoen euro). Die evolutie is het resultaat van enerzijds de geplande investeringen in het kader van het *compliance*-programma (20,8 miljoen euro) en anderzijds de uitgaven voor de verwerking van de verrichtingen in het kader van de e-commerce en de versterking van de douanecontroles (42,5 miljoen euro).

Daarnaast is 22,6 miljoen euro uitgetrokken voor de aanschaf van scanners van de nieuwe generatie, die mee worden gefinancierd door de Europese Unie in het kader van het Customs Control Equipment Instrument (CCEI). De Europese Unie heeft in 2025 reeds een prefinanciering van 9 miljoen euro gestort.

Onderschatting van kredieten

Het Rekenhof stelt een risico van onderschatting vast op de programma's 18.61.0 (Bestaansmiddelen) en 18.61.1 (Internationale financiële betrekkingen):

- Vanaf 2026 zal België 216,2 miljoen euro extra moeten volstorten in het kapitaal van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Die uitgave is het gevolg van een uitzonderlijke aanpassing van de kapitaalverdeelsleutel van het ESM op basis van die van de Europese Centrale Bank.
- Het krediet voor de aankoop van omloopmunten ligt ongeveer 7 miljoen euro lager dan geraamd door de Koninklijke Munt van België, die bepaalde uitgaven van 2025 heeft uitgesteld wegens ontoereikende kredieten.

6 Economische departementen

6.1 Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

Organisatieafdeling 42 'Bestuur Energie'

De vereffeningskredieten van de FOD Economie voor 2026 bedragen 1,4 miljard euro, waarvan 1,1 miljard euro is ingeschreven op organisatieafdeling 42 'Bestuur Energie', programma 5 'Toelagen aan externe organismen'.

Volgens de beleidsnota van de minister van Energie is het langer operationeel houden van de kerncentrales (Phoenix-akkoord¹¹⁰) centraal ingebed in het energiebeleid van de federale regering. Het langer operationeel houden betreft Doel 4 en Tihange 3, implementatie in overleg met de exploitanten binnen de gezamenlijke vennootschap BE-NUC.

In het kader van dat akkoord creëerde de federale overheid in 2024 een administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie, BE-Watt genoemd, met als opdracht de rol te vervullen van

¹¹⁰ Op 14 maart 2025 hebben de federale regering en Engie het akkoord (*closing*) genoemd 'Phoenix' gefinaliseerd, dat betrekking heeft op het langer operationeel houden voor tien jaar van de kernreactoren Tihange 3 en Doel 4 en op de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het radioactief afval.

aandeelhouder van de federale overheid in BE-NUC. Volgens de regering zal BE-Watt zijn taken ten volle uitoefenen vanaf april 2026. Daarom is een dotatie van 487,6 miljoen euro voorzien om de contractuele verplichtingen van de federale overheid na te komen vanaf die datum. Om te garanderen dat aan die verplichtingen wordt voldaan in de loop van het eerste kwartaal 2026, zijn op hetzelfde programma provisionele kredieten ingeschreven ten belope van 146 miljoen euro in totaal.

Daarnaast vermeldt de beleidsnota dat de energienorm erop gericht is de competitiviteit van de Belgische industrie te herstellen via maatregelen die specifiek zijn gericht op de elektriciteitskosten¹¹¹, ten gunste van energie-intensieve ondernemingen. Binnen die context werd een provisie 'energienorm' van 249 miljoen euro ingeschreven op hetzelfde programma voor het jaar 2026¹¹². Dat bedrag berust op nog veranderende parameters zoals het reële verbruik van de in aanmerking komende ondernemingen, het verschil tussen de marktprijs en het tarifair plafond, en de toekomstige investeringsverplichtingen. Bovendien blijft de regeling afhankelijk van het wetgevend en regelgevend kader dat nog wordt gefinaliseerd.

Het Rekenhof merkt op dat er in de algemene toelichting onduidelijkheid is bij de voorstelling van deze norm. De algemene toelichting licht toe dat de energienorm wordt versterkt door een opbrengst van Fluxys (100 miljoen euro)¹¹³ en dat de tijdens het begrotingsconclaaf getroffen maatregelen een impact hebben op de vereffeningskredieten voor 100 miljoen euro. Deze verantwoording laat niet toe te begrijpen of de algemene toelichting verwijst naar twee verschillende maatregelen, dan wel dezelfde maatregel op verschillende plaatsen voorstelt.

De administratie bevestigde dat de versterking van de energienorm in 2026 zou worden verzekerd aan de hand van de 'Fluxys'-ontvangst. Een provisie 'energienorm' is eveneens ingeschreven in sectie 32, programma 32.42.5.

Het Rekenhof benadrukt dat de bestemming van een welbepaalde ontvangst, in casu de ontvangst afkomstig van Fluxys, voor een duidelijk geïdentificeerde uitgave (de energienorm), buiten een begrotingsfonds, in strijd is met het beginsel van de universaliteit van de begroting, volgens hetwelk de gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven¹¹⁴.

7 Sociale departementen

7.1 Sectie 25 – Programma 25.55.2 Kyotofonds

Overeenkomstig de Europese richtlijn [2003/87/EG](#) (Richtlijn ETS) inzake de handel in emissierechten moeten de lidstaten de ontvangsten uit de veiling van emissierechten besteden aan klimaat gerelateerde uitgaven. In de middelenbegroting zijn deze ontvangsten geraamd op 65,8 miljoen euro¹¹⁵ (zie [Deel II - Hoofdstuk I - punt 3](#)). De uitgaven van deze ontvangsten zijn afgebakend in artikel 10, lid 3 van de Richtlijn ETS.

Voor de besteding van de ontvangsten is op federaal niveau met de wet van 15 januari 2024 houdende de organisatie van het federale klimaatbeleid een evaluatie-, opvolgings- en rapportagemechanisme opgezet. Volgens artikel 10 van deze wet moet de ministerraad jaarlijks voor 15 september het overzicht met de rangorde van de klimaatuitgaven en -investeringen goedkeuren. Het overzicht zal ook openbaar raadpleegbaar zijn op www.klimaat.be.

¹¹¹ In coördinatie met de CREG, de gewesten en de Europese Commissie, waarbij de steun afhangt van inspanningen op het vlak van decarbonisatie en energie-efficiëntie.

¹¹² Basisallocatie 32.42.50.01.00.03 'Provisie energienorm'.

¹¹³ Pagina 30 van de algemene toelichting.

¹¹⁴ Artikel 60 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

¹¹⁵ Op basis van de geactualiseerde raming dalen de ontvangsten van 65,8 miljoen euro naar 38,8 miljoen euro.

Tot op heden keurde de ministerraad dergelijk overzicht nog niet goed en blijft er onduidelijkheid over de besteding van de federale ontvangsten in 2026. Wel wees de regering tijdens het laatste begrotingsconclaf voor 2026 8 miljoen euro aan uitgavenkredieten toe:

- aan het programma 25.55.2 “Klimaatverandering - Kyotofonds” (6 miljoen euro). Deze kredieten zijn structureel en wettelijk verankerd met titel 10 – Ecologische transitie van het voorontwerp van programmawet¹¹⁶.
- aan drie begrotingsprogramma’s van de FOD Mobiliteit en Vervoer (2 miljoen euro). Deze kredieten zijn voorlopig en zijn achteraf nog te herverdelen.

Indien de regering de resterende middelen nog dit jaar verder toewijst, dan zal dit gebeuren bij een aanpassing van de algemene uitgavenbegroting.

De uitgavenkredieten van de goedgekeurde projecten zullen toegewezen worden aan verschillende begrotingssecties en -programma’s, wat de budgettaire opvolging bemoeilijkt. Om de transparantie te verhogen en de opvolging toe te laten, is het belangrijk dat de begrotingsdocumenten hierover duidelijke informatie bevatten, die momenteel ontbreekt.

7.2 Sectie 44 - POD Maatschappelijke integratie

7.2.1 Federale steun aan de OCMW’s

Het regeerakkoord voorziet in een aantal belangrijke hervormingen van de federale steun aan de OCMW’s in het kader van het recht op maatschappelijke integratie (hierna RMI) en in het kader van de wet van 2 april 1965 (steun aan de niet in het bevolkingsregister ingeschreven behoeftigen). De volgende hervormingen moeten vanaf 2026 leiden tot besparingen:

- Hervorming van het leefloon naar een integratiebedrag;
- Invoering van een wachttijd van 5 jaar voor sociale bijstand;
- Responsabiliseringscomponent OCMW’s.

Daarnaast voorziet de regering in een bijkomende compensatie voor de OCMW’s als gevolg van de verwachte uitstroom van werklozen naar het leefloon door de beperking van de werkloosheidsuitkering in de tijd. De tabel hieronder bevat een overzicht van de samenstellingen van de kredieten RMI en Wet ‘65¹¹⁷:

Tabel – Toelagen aan de OCMW’s in het kader van RMI en wet ‘65 (in miljoen euro)

	Basis (MC juli 2025)	Correctie index	Compensatie	Hervorming leefloon	Wachttijd	Responsabilisering	Totaal
RMI	1.841,7	-36,8	+300	-16,6	-3,8	0	2.084,5
Wet ‘65	179,8	-3,6	0	-16,9	-2,9	0	156,4
Totaal	2.021,5	-40,4	+300	-33,5	-6,7	0	2.240,9

Bron: POD Maatschappelijke Integratie

Hieronder bespreekt het Rekenhof de belangrijkste aanpassingen van het basiskrediet zoals geraamd in het rapport van het Monitoringscomité.

¹¹⁶ Voor 2027 bedraagt het uitgavenkrediet 13 miljoen euro en voor 2028 en 2029 28 miljoen euro.

¹¹⁷ Het RMI betreft de tussenkomst van de federale overheid in het recht op maatschappelijke integratie (beter gekend onder de noemer ‘leefloon’), terwijl de wet ‘65 de terugbetaling omvat van de kosten van maatschappelijke dienstverlening, waaronder financiële steun (‘equivalent leefloon’).

7.2.2 Compensatieregeling OCMW's (+300 miljoen euro)

Uitgangspunten

De federale overheid betaalt tussen 55% en 70% van de leeflonen terug aan het OCMW¹¹⁸. Het restant financiert het OCMW zelf (op basis van eigen middelen of andere financiering). De federale overheid betaalt eveneens een dossierkost van 518 euro per leefloongerechtigde per jaar aan de OCMW's die de personeelskosten moet dekken.

Om te vermijden dat de bijkomende instroom aan leefloongerechtigden¹¹⁹ te veel druk zou zetten op de financiën van de lokale besturen, voert de regering een compensatieregeling in. Deze regeling voorziet een compensatie van 100% van het leefloonbedrag in 2026 voor de werklozen die instromen tussen 1 januari en 30 juni 2026, met een graduele afbouw de volgende jaren. Voor diezelfde werklozen krijgt het OCMW daarbovenop een tijdelijk verhoogde dossierkost van 1.036 euro per gerechtigde. Voor de werklozen die instromen na 1 juli 2026, wordt in een bijkomend percentage (+15%) van tussenkomst voorzien. Daarnaast werd nog een financiële stimulans ingevoerd bij betekenisvolle activering van de leefloongerechtigde¹²⁰.

Analyse van de berekeningswijze

De berekening van de POD MI vertrekt van de hypothese dat één derde van de werklozen instroomt als leefloongerechtigde. Deze instroom komt bovenop de normale evolutie en leidt tot een substantiële stijging van de kosten voor de federale overheid onder haar gewone compensatieregime (55% tot 70% van het leefloon). De POD MI raamde ook de toekomstige verhoogde instroom in het leefloon van werklozen die na de bovenstaande golven instromen omwille van de beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd tot maximaal 2 jaar.

Daarnaast berekende de POD MI eveneens de kostprijs van de verhoogde tussenkomst op zich. De POD MI veronderstelt hierbij dat 50% van deze ingestroomde leefloongerechtigden weer uitstromen na 2 jaar. De POD MI gebruikt voor zijn berekeningen recente cijfers van de RVA en gaat uit van een gemiddeld leefloonbedrag per gerechtigde, zonder onderscheid naar het profiel van de instromer. De POD MI komt voor 2026 tot een kostprijs van 296 miljoen euro, die aanzienlijk oploopt in 2027 en 2028 (zie tabel hieronder).

Zoals geduid in het punt over de terugverdieneffecten ([Deel I - Hoofdstuk I - punt 2.2](#)), lijkt de één derde hypothese wel een minimum te worden. Daarnaast bevat de berekening assumpties die de kostprijs nog doen stijgen indien deze niet gerealiseerd worden, zoals bovenstaande veronderstelling dat 50% van de leefloongerechtigden na 2 jaar opnieuw uitstroomt. Gelet op de profielen van de instromers bij de eerste golven tussen 1 januari en 30 juni, waarvan gemiddeld één derde ouder is dan 50 jaar, lijkt een dergelijke uitstroom niet zeer realistisch¹²¹.

¹¹⁸ Artikel 32 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie legt een basistussenkomst van 55% vast. Indien een stad of gemeente in het voorafgaande jaar maandelijks gemiddeld 500 leefloongerechtigden heeft, wordt dit opgetrokken naar 65%. Indien de stad of gemeente meer dan 1.000 leefloongerechtigden heeft, geniet het OCMW van een tussenkomst van 70%.

¹¹⁹ Voor 2026 komt dit op ongeveer 52.400 instromers.

¹²⁰ Jongeren die hun inschakelingsuitkering verliezen door de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen, komen niet in aanmerking voor deze compensatieregeling.

¹²¹ Een recent onderzoek van de VVSG (Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten) wijst ook op de complexe problematieken waarmee deze personen vaak kampen, die verder reiken dan louter een activeringsproblematiek. In het rapport wijst het VVSG erop dat het hierbij vooral gaat om personen met zware schulden en financiële stress, eigen gezondheidsproblemen of zorg voor mensen in de directe omgeving en onzekere of ongeschikte huisvesting. VVSG, *Evolutie leefloonaanvragen van werklozen die uitkering verliezen: kaap van één derde overschreden*, januari 2026.

Tabel – Verschil berekening POD MI en bedrag opgenomen in de begroting voor de periode 2026-2029 (in miljoen euro)

	2026	2027	2028	2029
<i>Reguliere kost instroom</i>	212,1	638,7	723,9	556,1
<i>Verhoging compensatie</i>	83,6	181,1	163,9	153,2
Berekening POD MI	295,7	819,8	887,8	709,3
Notificaties 18 juli 2025 (opgenomen in de begroting) ¹²²	300	300	302,3	342,6
Verschil POD MI en begroting	+4,3	-519,8	-585,5	-366,7

Bron: Ministerraad 28 maart 2025, 18 juli 2025 en berekeningen POD MI

Bedrag weerhouden in de begroting

Zoals weergegeven in bovenstaande tabel, wijken de bedragen berekend door de POD MI aanzienlijk af van de bedragen die de regering voorziet in de begroting. De beleidscel van de minister van Maatschappelijke Integratie antwoordde aan het Rekenhof dat het ingeschreven bedrag zowel de volume-effecten als de bijkomende compensatie moet dekken. Hoewel geen duidelijke verklaring werd gegeven voor het verschil, werd aangegeven dat een eventuele overschrijding van deze enveloppe budgettair zou worden gecompenseerd. Het Rekenhof merkt op dat enkel voor 2026 het bedrag lijkt te voldoen en het verschil de volgende jaren significant toeneemt.

Het Rekenhof wijst er ook op dat het ingeschreven bedrag een open enveloppe is¹²³. Dat betekent dat bijkomende budgettaire inspanningen nodig zijn indien het ingeschreven bedrag niet volstaat om deze belofte aan de OCMW's te respecteren. Daarnaast zal voor een hoger percentage aan instromers naar leefloon dan de huidige één derde-hypothese, waarvoor indicaties bestaan, nog een bijkomende inspanning moeten gebeuren.

7.2.3 Hervorming van het leefloon naar een integratiebedrag (-33,5 miljoen euro)

Uitgangspunt

Momenteel kunnen erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden vanaf het moment van de erkenning van hun status aanspraak maken op een leefloon. In dat geval is het OCMW verplicht om een GPMI-traject (Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie) af te sluiten met de gerechtigde. De regering wil dit systeem hervormen door:

- Subsidiair beschermden buiten de leefloonwet te plaatsen. Voor dit luik moet de wetgeving nog worden uitgewerkt.
- Voor erkende vluchtelingen een deel van het leefloon afhankelijk te maken van het volgen van een integratietraject. Bij het niet volgen van dit integratietraject, kan afhankelijk van de mate van inspanning een sanctie ten belope van 33% of 15% van het leefloon worden toegepast. Deze beslissing moet elke maand opnieuw beoordeeld en bevestigd worden.

Deze wijzigingen vereisen dat de gemeenschappen integratietrajecten organiseren en dat de verschillende overheden gegevens uitwisselen, waarvoor een samenwerkingsakkoord vereist is. Het verplicht volgen van een integratietraject en de daaruit volgende sanctie kunnen pas in werking treden indien er samenwerkingsakkoorden zijn afgesloten. Deze gesprekken zitten momenteel in

¹²² Deze notificatie wijzigt de eerder aangenomen bedragen uit de notificaties van 18 maart 2025, waar voor 2026 nog geen compensatie werd voorzien.

¹²³ Ministerraad van 18 juli 2025, punt 67.

een beginfase. De wet is enkel van toepassing op erkende vluchtelingen die minder dan drie jaar wettelijk in België verblijven.

De POD MI ging er in zijn berekening van uit dat 25% van de erkende vluchtelingen onvoldoende integratie-inspanningen levert, waardoor de gerechtigde meteen 33% van het leefloon verliest voor een heel jaar. In het geval van tijdelijk en subsidiair beschermden behoudt men de voornoemde hypothese van 25%, maar wordt het leefloon gehalveerd. De POD past deze hypothesen toe zowel op de instromers als op de huidige leefloongerechtigden. Dit geeft volgende opbrengsten (zie tabel):

Tabel – Geraamde jaarlijkse besparing voor de periode 2026-2029 (in miljoen euro)

	2026	2027	2028	2029
Erkende vluchtelingen	14,6	58,5	87,8	117,1
Subsidiair en tijdelijk beschermden	18,9	75,5	113,3	151,1
Berekening POD MI/ notificatie december 2025 ¹²⁴ (opgenomen in de begroting)	33,5	134,0	201,1	268,2
Bedragen zonder rekenfout	33,5	100,5	167,6	234,6

Bron: POD MI en de ministerraden van 14 februari 2025, 18 juli 2025 en 12 december 2025 en Rekenhof

Analyse van de berekeningswijze

Het Rekenhof meent dat de geraamde besparing wellicht overschat is om volgende redenen:

- De gesprekken over een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen zijn net opgestart en het afsluiten van dergelijke akkoorden vergt tijd. De geraamde opbrengst voor 2026 is bijgevolg onzeker.
- De budgettaire berekening is gebaseerd op de volledige massa aan erkende vluchtelingen die momenteel een leefloon ontvangen. Het integratietraject is enkel verplicht voor nieuwe erkende vluchtelingen of zij die minder dan 3 jaar wettelijk verblijven in België.
- De berekening houdt reeds rekening met een belangrijke opbrengst voor de categorie “subsidiair en tijdelijk beschermden”, hoewel hiervoor nog geen wetgeving bestaat.
- Er zijn twee sanctietarieven (15% en 33%) maar de berekening gaat enkel uit van sanctionering aan het hoogste tarief. De berekening gaat ook uit van een verlies gedurende een volledig jaar, terwijl deze sanctie maandelijks verlengd moet worden.
- De berekening voor 2027 en volgende jaren bevat een fout, waardoor telkens 6 maanden teveel in rekening is gebracht.¹²⁵
- In zijn berekening neemt de POD MI als basis de erkenningsbeslissingen van erkende vluchtelingen in 2024. Momenteel volgen deze een dalende lijn.¹²⁶ Aangezien het verplicht maken van een integratietraject vooral een voorwaarde zal zijn voor nieuwe instromers¹²⁷, zal de instroom de komende jaren mede de opbrengst van deze maatregel bepalen.

¹²⁴ Deze notificatie wijzigt de eerder aangenomen bedragen uit de notificaties van 18 maart 2025, waar voor 2026 een besparing van 322 miljoen euro werd voorzien.

¹²⁵ Voor het startjaar 2026 nam de POD MI in zijn berekening een gemiddelde instroom van zes maand in rekening. Bij het berekenen van de cumulatieve impact van deze maatregel vanaf 2027 werd voor het jaar 2026 verkeerdelijk de impact voor een volledig jaar in rekening genomen in plaats van zes maanden.

¹²⁶ Zo werden er in 2024 nog 16.000 erkenningsbeslissingen getroffen terwijl dit in 2025 bijna 9.000 is, wat bijna een halvering betreft op één jaar tijd.

¹²⁷ Door een combinatie van de uitgestelde inwerkingtreding wegens de noodzaak aan een samenwerkingsakkoord en de uitsluiting van erkende vluchtelingen die al langer dan 3 jaar legaal in België verblijven, zullen vooral recente instromers en toekomstige instromers door deze wetgeving geraakt worden.

7.2.4 Invoering van een wachttijd voor sociale bijstand van 5 jaar (-6,7 miljoen euro)

Uitgangspunten

De voorgestelde hervorming brengt binnen twee grote luiken wijzigingen aan:

- EU-burgers die hier studeren, voldoende bestaansmiddelen hebben of werkzoekenden zijn krijgen vandaag een recht op leefloon na drie maanden effectief verblijf. De voorgestelde wijziging wil dat recht volledig schrappen voor werkzoekenden en het voor studenten en mensen met voldoende middelen openen na vijf jaar ononderbroken legaal verblijf.
- De voorgestelde hervorming verstrengt de toegang voor bepaalde groepen tot maatschappelijke dienstverlening voor zij die geen recht hebben op leefloon, afhankelijk van het beschikken van een positief verblijfsrecht en de kwetsbaarheid van de persoon.

Deze beperkingen zullen enkel gelden voor de nieuwkomers in het systeem na de inwerkingtreding van de wet.

Analyse van de berekeningswijze

De POD MI raamt deze impact in geval van inwerkingtreding op 1 januari 2026 op 6,7 miljoen euro voor 2026, gebaseerd op instroomcijfers uit 2024. Deze maatregel zal ook een positieve impact hebben op het budget van de OCMW's aangezien er minder leeflonen worden uitbetaald, waarvan zij een deel financieren.

Het Rekenhof merkt op dat de regering nog geen wetgeving hieromtrent bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft ingediend. Deze wetgeving zal maar kunnen toegepast worden op de instroom na stemming en publicatie. Dit impliceert dat de opbrengst in 2026 wellicht kleiner zal zijn dan ingeschreven is. Ook hier bevat de berekening vanaf 2027 een gelijkaardige rekenfout als de vorige maatregel.

Tabel – Geraamde jaarlijkse besparing voor de periode 2026-2029 (in miljoen euro)

	2026	2027	2028	2029
Berekening POD MI/ Notificatie IB 2026 ¹²⁸ (opgenomen in de begroting)	6,7	26,6	39,9	53,2
Berekening zonder rekenfout	6,7	19,9	33,2	46,5

Bron: POD MI en de ministerraden van 14 februari 2025 en 12 december 2025

7.2.5 Responsabiliseringscomponent

Voor de maatregel 'responsabiliseringscomponent OCMW's' is voorlopig nog geen bedrag ingeschreven in de begroting. De beleidscel van de minister van Maatschappelijke Integratie geeft aan dat de maatregel wel uitgevoerd zal worden.

Tabel – Geraamde besparing voor de periode 2026-2029 (in miljoen euro)

	2026	2027	2028	2029
Notificaties februari 2025	16	33	59	65
Begroting 2026	0	0	0	0

Bron: Notificaties ministerraad 14 februari 2025

¹²⁸ Deze notificatie wijzigt de eerder aangenomen bedragen uit de notificaties van 18 maart 2025, waar voor 2026 161 miljoen euro werd voorzien.

8 Specifieke begrotingssecties

8.1 Sectie 01 – Dotaties

Om de overbevolking van de gevangenen aan te pakken, besliste de regering het systeem “straffen onder elektronisch toezicht” te verhogen. Dit toezicht behoort tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en wordt gefinancierd via een jaarlijkse dotatie aan de Justitiehuisen, zoals bepaald in artikel 47/10 van de Bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989¹²⁹.

Deze dotatie wordt jaarlijks aangepast aan de index van de consumptieprijzen en aan de reële groei van het bbp. Daarnaast voert het Rekenhof elke drie jaar een telling uit van het aantal federale opdrachten aan de Justitiehuisen (waaronder dus het elektronisch toezicht). Indien deze volumestijging hoger ligt dan de reguliere parameters, wordt de dotatie structureel verhoogd (het zogenaamde *veiligheidsnet*). Deze laatste driejaarlijkse herziening vond plaats in 2025, maar hield nog geen rekening met de beslissing van de federale regering om het aantal straffen onder elektronisch toezicht te verhogen.

Daarnaast besliste de federale regering in het regeerakkoord van 3 februari 2025 de berekeningswijze in functie van het aantal opdrachten niet langer driejaarlijks maar jaarlijks in te voeren.¹³⁰

In afwachting van deze herziening en om de bijkomende uitgaven voor de gemeenschappen als gevolg van het verhoogd elektronisch toezicht te ondervangen, sloten de federale regering en de gemeenschapsregeringen een afzonderlijk protocolakkoord af¹³¹. Het protocolakkoord voorziet in een jaarlijkse prefinanciering aan de gemeenschappen voor de periode 2025-2027. Het totale krediet voor deze periode bedraagt 40,7 miljoen euro (zie tabel hieronder). Het protocolakkoord bepaalt ook dat de dotatie jaarlijks kan herzien worden indien de werkelijke behoeften afwijken van de initieel geraamde kredieten.

Tabel – De prefinanciering per gemeenschap voor de periode 2025-2027 (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	Totaal
Vlaamse Gemeenschap	3,3	10,8	9,7	23,8
Franstalige Gemeenschap	1,9	7,4	7,5	16,8
Duitstalige Gemeenschap	0,01	0,05	0,01	0,07
Totaal	5,2	18,3	17,2	40,7

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof merkt op dat een herziening van de periode voor de berekeningswijze van de dotatie (jaarlijks i.p.v. driejaarlijks) een aanpassing van de Bijzondere Financieringswet vereist. De Bijzondere financieringswet voorziet evenmin in de mogelijkheid om in geval van onverwachte stijging van het aantal opdrachten deze op te vangen met afzonderlijke akkoorden. Deze pieken moeten bij de driejaarlijkse herziening verrekend worden.

Wat de foutieve budgettaire aanrekening (ESR-matig) van deze prefinanciering betreft, verwijst het Rekenhof naar [Deel I - Hoofdstuk III- punt 1](#).

¹²⁹ Voor de Duitstalige Gemeenschap is de financiering van de Justitiehuisen bepaald door artikel 58 octodecies van de wet van 31 december 1983 tot hervorming van de instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

¹³⁰ Regeerakkoord van 3 februari 2025, pagina 154.

¹³¹ Protocolakkoord van 28 augustus 2025.

DEEL III

Ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid

Hoofdstuk I

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten van de sociale zekerheid

In de initiële begroting 2026 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (Globaal Beheer van de werknemers, Globaal Beheer van de zelfstandigen, RIZIV-Geneseskundige Verzorging, stelsels buiten het Globaal Beheer en stelsel van de overheidspensioenen) geraamd op 148.017,2 miljoen euro (+2.686,2 miljoen euro, d.i. +1,8%) in vergelijking met de ontvangsten in de aangepaste begroting 2025.

Tabel – Evolutie en samenstelling van de ontvangsten van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

	2024 gerealiseerd	2025 aangepast	2026 initieel	Evolutie 2025-2026	Evolutie 2025-2026 (%)
Bijdragen	80.383,7	83.159,6	85.525,3	+2.365,7	+2,8
Toelagen van de overheden	27.239,1	28.301,6	27.678,7	-622,9	-2,2
Alternatieve financiering	25.018,3	26.219,1	27.221,6	+1.002,5	+3,8
Andere ontvangsten	7.153,7	7.650,7	7.591,6	-59,1	-0,8
Totaal	139.794,8	145.331,0	148.017,2	+2.686,2	+1,8

Bron: FOD Sociale Zekerheid (mei 2025) en algemene toelichting 2026

Het grootste deel van de ontvangsten, namelijk 57,8%, is afkomstig van de socialezekerheidsbijdragen. De financiering door de overheden vertegenwoordigt 37,1% van de totale ontvangsten en bestaat uit de dotaties van de Staat en de toelagen van de deelstaatentiteiten (18,7%) en uit het deel van de fiscale ontvangsten dat aan de sociale zekerheid wordt toegewezen (alternatieve financiering: 18,4%).

2 Eigen ontvangsten

2.1 Stelsel van de werknemers

2.1.1 RSZ-Globaal Beheer

De RSZ raamt de ontvangsten uit sociale bijdragen op 69.591,5 miljoen euro in 2026, wat een stijging is met 1.697,6 miljoen euro in vergelijking met de ontvangsten in de aangepaste begroting 2025 (+2,5%). Ze vertegenwoordigen 99,9% van de totale bijdragen in het stelsel van de werknemers¹³².

De stijging van de bijdragen is voornamelijk te verklaren door de toename van de loonmassa (+1.996,2 miljoen euro¹³³) op basis van de hypothesen van het FPB van september 2025. Het FPB

¹³² Een aantal bijdragen in het stelsel van de werknemers worden rechtstreeks geïnd door de andere OISZ: 59,4 miljoen euro door de FPD, 23,2 miljoen euro door Fedris en 0,6 miljoen euro door het RIZIV.

¹³³ Waarvan 1.861,6 miljoen euro voor de privésector en 134,6 miljoen euro voor de overheidssector (zonder bijdrageverminderingen).

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING - BEGROTINGSJAAR 2026 / 73

voorspelde dat de loonmassa in 2026 met 2,9% zou stijgen voor de privésector¹³⁴, met 1,8% voor de overheidssector (zonder de lokale besturen)¹³⁵ en met 2,5% voor de lokale besturen¹³⁶, en hield daarbij rekening met een overschrijding van de spilindex in januari 2026, die evenwel plaatsvond in december 2025. De RSZ heeft de impact van die afwijkende vooruitzichten niet geraamd.

De weerslag van de loonmassa op de ontvangsten uit bijdragen wordt deels gecompenseerd door de toename van de federale vermindering van de sociale bijdragen. Bij ongewijzigd beleid worden die geraamd op 4.290,3 miljoen euro in 2026, d.i. een stijging met 361,8 miljoen euro (+9,2%)¹³⁷. Ze omvatten voornamelijk verminderingen in samenhang met de werkbonus¹³⁸ ten belope van 1.822,3 miljoen euro (+109,2 miljoen euro, +6,4%) en structurele verminderingen¹³⁹ ten belope van 2.427,3 miljoen euro (+259,2 miljoen euro, +12%).

Die bijdrageverminderingen bevatten niet de verminderingen die worden beschouwd als sociale uitgaven (voornamelijk bijdrageverminderingen voor eerste aanwervingen). Die vertegenwoordigen 879,5 miljoen euro in 2026 (-24,8 miljoen euro, d.i. -2,8%).

Tabel – Evolutie van de verminderingen van federale sociale bijdragen, bij ongewijzigd beleid (in miljoen euro)

	Bedragen 2025	Bedragen 2026	Evolutie 2025-2026	Evolutie 2025-2026 (%)
Ontvangstenvermindering: structurele verminderingen	3.928,5	4.290,3	+361,8	+9,2
<i>Privésector en overheidssector</i>	<i>3.808,5</i>	<i>4.165,2</i>	<i>+356,7</i>	<i>+9,4</i>
<i>Lokale overheden</i>	<i>120,0</i>	<i>125,1</i>	<i>+5,1</i>	<i>+4,2</i>
Uitgavenstijging: gerichte verminderingen	904,4	879,5	-24,8	-2,8
<i>Privésector en overheidssector</i>	<i>904,1</i>	<i>879,2</i>	<i>-24,8</i>	<i>-2,85</i>
<i>Lokale overheden</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,0</i>	<i>+3,7</i>
Totaal	4.832,9	5.169,8	+336,9	+7,0

Bron: Beheercomité van de sociale zekerheid, september 2025

De maatregelen die de ministerraad nam bij de opmaak van de initiële begroting 2026 hebben een weerslag op de ontvangsten uit sociale bijdragen die is becijferd op 51,6 miljoen euro:

- verhoging van het aantal vrijwillige overuren (-43 miljoen euro);
- een nieuwe bijdrage die verband houdt met de afschaffing van het ziektepensioen voor ambtenaren (+51 miljoen euro);
- afschaffing van de RSZ-korting voor de collectieve arbeidsduurvermindering en de horeca (+28 miljoen euro);
- beroepssporters worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de plafonnering van de werkgeversbijdragen (+10 miljoen euro);
- controle door de verzekeringsinstellingen: terugverdieneffecten (+5,3 miljoen euro);
- controle door het RIZIV: terugverdieneffecten (+0,3 miljoen euro).

¹³⁴ Oftewel een stijging van de lonen met 0,2%, een indexering van de lonen met 1,8% en een toename van het aantal VTE met 0,9%.

¹³⁵ Oftewel een stijging van de lonen met 0,0%, een indexering van de lonen met 1,8% en een toename van het aantal VTE met 0,0%.

¹³⁶ Oftewel een stijging van de lonen met 0,0%, een indexering van de lonen met 1,8% en een toename van het aantal VTE met 0,7%.

¹³⁷ Waarvan 356,7 miljoen euro voor de privésector en 5,1 miljoen euro voor de overheidssector.

¹³⁸ De werkbonus is een verlaging van de werknemersbijdrage. Het gaat om een forfaitair bedrag dat afneemt naarmate het referentieloon stijgt.

¹³⁹ De structurele vermindering is een systeem van verlaagde werkgeversbijdragen. Het betreft een degressieve vermindering van de sociale bijdragen die wordt toegekend voor iedere werknemer.

2.1.2 Impact van de begrotingsmaatregelen

Overuren (-43 miljoen euro per jaar vanaf 2026)

In het kader van de hervorming van de arbeidsmarkt voorziet de regering in één enkel systeem van vrijwillige overuren, zonder motief of inhaalrust. In dat verband voorziet de maatregel in een optrekking van het maximale aantal vrijwillige overuren van 120 naar 360 uur per kalenderjaar in alle sectoren. In de horeca stijgt het toegestane maximum van 360 naar 450 uur. Bovendien zijn 240 van die overuren vrijgesteld van sociale bijdragen en van belastingen (in de horeca is dat 360 uur). De toepassingsregels van het stelsel zullen ook aangepast worden: het presteren van vrijwillige overuren wordt voorbehouden aan voltijdse werknemers en aan deeltijdse werknemers die al minstens drie jaar deeltijds in dienst zijn bij hun werkgever en op voorwaarde dat er sprake is van een tijdelijke toename van werk.

In de vorige begrotingsramingen werd geen rekening gehouden met de lagere ontvangsten uit sociale bijdragen¹⁴⁰. De regering raamt die op 43 miljoen euro per jaar. Dat bedrag berust op de raming die de FOD Financiën maakte van de jaarlijkse stijging van de loonmassa van de vrijwillige overuren, namelijk 115,5 miljoen euro. De RSZ raamt de impact van de maatregel op 43,9 miljoen euro in 2026 (toepassing van een werkgevers- en werknemersbijdragepercentage van 38%). Dat is 0,9 miljoen euro meer dan de regeringsraming.

Het wetsontwerp over de uitbreiding van het stelsel van de vrijwillige overuren voorziet echter in een inwerkingtreding op 1 april 2026. De geraamde minderontvangsten voor 2026 zijn dus allicht overschat omdat ze een volledig jaar beslaan.

Afschaffing van de RSZ-korting voor de collectieve arbeidsduurvermindering en de horeca (+28 miljoen euro in 2026 en +29 miljoen euro vanaf 2027)

Op 1 april 2026 wil de regering twee doelgroepverminderingen (werkgeversbijdragen) schrappen die in 2003 werden ingevoerd. Ze betreffen werkgevers die de arbeidsduur collectief verminderen¹⁴¹ en vaste werknemers in de horeca¹⁴². De regering raamde de opbrengst van de maatregel op 28 miljoen euro voor 2026. Volgens de laatste begrotingsramingen van de RSZ zal de minderontvangst voor die twee doelgroepverminderingen echter respectievelijk 8,9 miljoen euro en 23,1 miljoen euro bedragen voor een volledig jaar, wat een totaal maakt van 32 miljoen euro in 2026.

Vanwege de datum van inwerkingtreding zal het rendement slechts de laatste drie kwartalen van 2026 beslaan. Volgens de raming van het Rekenhof zou het om een bedrag van 24 miljoen euro gaan, wat minder is dan het bedrag in de notificaties van de regering.

Beperking van de stapsgewijze plafonnering van de werkgeversbijdragen (+10 miljoen euro in 2026)

Sinds 1 juli 2025 is er een loonplafond vastgesteld. Boven dat bedrag is geen enkele werkgeversbijdrage meer verschuldigd. Die maatregel beoogt alle werkgevers uit de privésector en uit de overheidssector die onderworpen zijn aan patronale basisbijdragen en geldt voor werknemers met een basisbrutoloon van meer dan 85.000 euro per kwartaal (initieel voorziene begrotingskost in 2026: 65 miljoen euro).

¹⁴⁰ De fiscale impact van de maatregel kwam al ter sprake in het verslag van het monitoringcomité van september 2025, namelijk een daling van de fiscale ontvangsten in de personenbelasting met 28,9 miljoen euro.

¹⁴¹ Werkgevers die de wekelijkse arbeidstijd van 38 uur met minstens één volledig uur verminderen of die een vierdagenweek invoeren, kunnen gedurende een aantal kwartalen voor de betrokken werknemers een forfaitaire vermindering van de basisbijdragen voor werkgevers genieten: acht kwartalen als de arbeidstijd wordt verminderd tot 37 uur per week, twaalf kwartalen als de arbeidstijd wordt verminderd tot 36 uur per week, zestien kwartalen als de arbeidstijd wordt verminderd tot 35 uur per week en vier kwartalen als er een vierdagenweek wordt ingevoerd.

¹⁴² De doelgroepvermindering voor vaste werknemers in de horeca is een vermindering van de werkgeversbijdragen voor werkgevers uit de horeca die met een erkend geregistreerd kassasysteem werken en die de aanwezigheden van het personeel registreren. De vermindering mag worden toegepast voor maximaal vijf voltijdse werknemers. De doelgroepvermindering bedraagt 500 euro per kwartaal per werknemer (800 euro voor werknemers jonger dan 26 jaar).

Er is evenwel vastgesteld dat werkgevers van bezoldigde sporters die meer verdienen dan dat maximum, de maatregel konden combineren met een bijdragevermindering¹⁴³ die in 2022 werd ingevoerd. Om hen van dat dubbele voordeel uit te sluiten, is nu bepaald dat werkgevers van bezoldigde sporters die de bijdragevermindering al genieten, niet meer in aanmerking komen voor de bepalingen in verband met het loonplafond. De maatregel zou naar schatting 10 miljoen euro per jaar moeten opbrengen.

Beheerbegroting van de RSZ (+30,3 miljoen euro in 2026)

De regering besliste om bijkomende kredieten toe te kennen (27,5 miljoen euro in 2026) om tegemoet te komen aan de behoeften van de RSZ op het vlak van courante IT-uitgaven voor het onderhoud en de modernisering van zijn IT-infrastructuur, en voor de ontwikkeling van nieuwe software voor specifieke projecten.

Daarnaast zijn er ook bijkomende middelen (2,8 miljoen euro) vrijgemaakt om de sociale inspectiediensten te versterken door de aanwerving van 34 voltijdse equivalenten (zie ook [Deel I - Hoofdstuk II - punt 1.1](#)).

Renovatie van de Zuidertoren

De renovatie van de Zuidertoren is ingeschreven in het federaal regeerakkoord van 31 januari 2025 en zal 177,7 miljoen euro kosten waarvan 168,8 miljoen euro ten laste van de RSZ-Globaal Beheer¹⁴⁴. De werf loopt van 2027 tot 2031. Het gebouw worden aangepast aan de huidige veiligheids- en energienormen, en de liften zullen vervangen worden. Het initiatief moet het ook mogelijk maken het gebruik van de beschikbare werkruimtes te optimaliseren en daardoor 16 verdiepingen vrijmaken (23.000 m²). Er wordt overwogen de vrijgekomen verdiepingen aan te bieden aan andere OISZ (Fedris), aan Smals en aan de Regie der Gebouwen.

De renovatie zal gefinancierd worden met de reserves van de RSZ-Globaal Beheer, door een aantal financiële activa te verkopen. Voor de begroting is dit een nuloperatie, maar ze zal wel het vorderingensaldo negatief beïnvloeden voor het bedrag van de jaarlijkse uitgaven. Daarom staat in de algemene toelichting 2026 een eerste negatieve correctie van 6 miljoen euro.

De regering stelt voorts dat het tijdschema van de werken zal worden herbekeken bij elke begrotingscyclus en dat er zo nodig kredietoverdrachten kunnen worden uitgevoerd tussen de verschillende jaren, op voorwaarde dat de totale begrotingsenveloppe niet wordt overschreden.

Tabel – Meerjarenplanning van de uitgaven en van de impact op het vorderingensaldo (in miljoen euro)

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Totaal
Werken gefinancierd door de RSZ-Globaal Beheer (a)	-2,5	-3,3	-50,3	-46,3	-31,6	-34,8	-168,8
Begrotingsnotificaties: ESR-impact (b)	-6,0	-5,0	-50,0	-53,0	n.b.*	n.b.*	/
Vershil (b) – (a)	3,5	1,7	-0,3	6,7	/	/	/

*De regering heeft dat bedrag niet meegedeeld.

Bron: nota aan de regering over de maatregel en begrotingsnotificaties, december 2025

Volgens de voorlopige meerjarenuitsplitsing van de uitgaven is het Rekenhof van oordeel dat de negatieve impact op het vorderingensaldo te hoog geraamd is overeenkomstig de voorgaande tabel.

¹⁴³ De doelgroepvermindering voor werkgevers van bezoldigde sporters voorziet in een vermindering van de werkgeversbijdragen ten belope van 65% van het saldo aan werkgeversbijdragen die verschuldigd zijn na toepassing van de sociale Maribel en van de persoonlijke verminderingen (32,8 miljoen euro in 2025).

¹⁴⁴ Het saldo van 8,9 miljoen euro zou worden gefinancierd door de FPD (0,6 miljoen euro) en Fedris (8,3 miljoen euro), indien Fedris beslist om een deel van de vrijgekomen ruimte in gebruik te nemen. Om zijn opdrachten te kunnen uitvoeren, heeft Fedris medische kabinetten nodig en een laboratorium voor analyses. Het zou de uitgaven voor de inrichting daarvan dekken met de opbrengst van de verkoop van het Fedris-gebouw.

2.1.3 Opvolging van voorgaande begrotingsmaatregelen

Herziening van de maatregel "Plusplannen"

Bij de initiële begroting 2025 had de regering te kennen gegeven de maatregel "Plusplannen" te willen bijsturen¹⁴⁵. Deze aanpassingen werden opgenomen in het ontwerp van programmawet:

- de bijdragevermindering voor de eerste aanwerving verlagen van 3.100 euro naar 2.000 euro;
- het bedrag en de looptijd van de bijdragevermindering voor de extra aanwervingen aanpassen met 1.000 euro per kwartaal gedurende twaalf kwartalen (het huidige systeem werkt met degressieve bedragen gedurende dertien kwartalen);
- ook bijdrageverminderingen toekennen voor de vierde en vijfde aanwerving (met dien verstande dat de vermindering voor de vierde, vijfde en zesde aanwerving sinds 1 januari 2024 is geschrapt);
- inwerkingtreding op 1 april 2026.

In december 2025 heeft de RSZ de geraamde opbrengsten uit de initiële begroting 2025 herzien rekening houdend met de exacte regels en met de overlappende impact van andere maatregelen. Die nieuwe ramingen zijn niet terug te vinden in het laatste verslag van het Monitoringcomité noch in de algemene toelichting bij de initiële begroting 2026. Het vermelde rendement lijkt dus onderschat, zoals naar voren komt uit de volgende tabel.

Tabel – Budgettair rendement van de hervorming van de maatregel "Plusplannen" (in miljoen euro)

	2026	2027	2028	2029
Initiële begroting 2025 (a)	53,0	67,0	52,0	39,0
Nieuwe raming december 2025 (b)	64,2	85,1	78,2	n.b.*
Vershil (b) – (a)	11,2	18,1	26,2	/

*Die informatie was niet beschikbaar bij de RSZ.

Bron: begrotingsnotificaties van 14 februari en 28 maart 2025 en begrotingswerkzaamheden van de RSZ

Andere maatregelen

De volgende maatregelen, die werden genotificeerd bij de opmaak van de initiële begroting 2025, worden in de loop van de legislatuur uitgevoerd, maar de bijbehorende reglementaire en technische regels zijn nog niet definitief vastgelegd. Daarvoor zijn de volgende begrotingsenveloppes uitgetrokken:

- vermindering van de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid¹⁴⁶ (-415 miljoen euro) waarin initieel was voorzien vanaf 2029. Volgens de notificaties van december 2025 wordt de maatregel uitgevoerd vanaf 2028;
- versterking van de werkbonus¹⁴⁷ (-357,5 miljoen euro, vooruitgeschoven naar 2028)¹⁴⁸ waarin initieel was voorzien vanaf 2029. Volgens de notificaties van december 2025 wordt de maatregel uitgevoerd vanaf 2028.

¹⁴⁵ De maatregel "Plusplannen" is een bijdragevermindering die gedurende een aantal kwartalen wordt toegekend aan nieuwe werkgevers, voor maximaal drie werknemers (sinds 1 januari 2024).

¹⁴⁶ Naast de "gewone" socialezekerheidsbijdragen wordt aan werknemers een bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid opgelegd. Het gaat om een bijdrage die varieert naargelang het loon van de werknemers en hun gezinstoestand (alleenstaand of een gezin met twee inkomens). Het bedrag van de bijdrage wordt vastgelegd op basis van het jaarlijks belastbaar gezinsinkomen. De FOD Financiën voert de definitieve afrekening uit bij de inkohiering van het inkomen van de belastingplichtige. Geraamd bedrag van de bijzondere bijdrage in 2025: 1.430,1 miljoen euro.

¹⁴⁷ De sociale werkbonus is een vermindering van de werknemersbijdrage. Het gaat om een variabel bedrag dat afneemt naarmate het referentieloon stijgt. De lagere persoonlijke bijdrage staat los van eventuele verminderingen van werkgeversbijdragen. De fiscale werkbonus is een lagere inkomstenbelasting die wordt berekend op basis van de sociale werkbonus.

¹⁴⁸ Waarvan 210,5 miljoen euro voor de fiscale werkbonus en 147 miljoen euro voor de sociale werkbonus.

De verwachte begrotingskosten van de maatregel in verband met de compensatie van de loonstijging (-21 miljoen euro in 2026)¹⁴⁹ worden herbestemd voor de maatregel aangaande de gerichte loonkostverlaging. Die laatste maatregel voorziet in de geleidelijke vermindering van de werkgeversbijdragen voor de lage en de gemiddelde lonen, door de structurele bijdrageverminderingen op te trekken¹⁵⁰. Het initieel voorziene bedrag van 563 miljoen euro (dat nooit opnieuw werd geraamd) evolueert aldus naar 584 miljoen euro in 2026.

3 Financiëring van de sociale zekerheid door de overheid

3.1 Dotaties en toelagen van de overheden

3.1.1 RSZ – Globaal Beheer

De dotaties van de federale overheid aan het Globaal Beheer van de werknemers bestaan uit een gewone dotatie die jaarlijks wordt aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex en uit een evenwichtsdotatie die moet waarborgen dat de begroting van het Globaal Beheer in evenwicht is.

De dotaties van de overheden zijn vastgelegd op 8.851,1 miljoen euro¹⁵¹ in 2026. Dat is 1.116,6 miljoen euro minder (-11,2%) dan de dotaties ingeschreven in de aangepaste begroting 2025. Het verschil wordt hoofdzakelijk verantwoord door de lagere evenwichtsdotatie¹⁵² die het budgettaire evenwicht van de sociale zekerheid van de werknemers moet garanderen (-1.097,6 miljoen euro)¹⁵³ en die geaccentueerd wordt door de lagere gewestsubsidies¹⁵⁴ (-55 miljoen euro) en deels wordt gecompenseerd door de hogere globale subsidie van de Staat (+33 miljoen euro).

De definitieve afrekeningen van de evenwichtsdotatie en van de alternatieve financiering van de geneeskundige verzorging voor het dienstjaar 2024 werden ten laste genomen in 2025 (789,4 miljoen euro). Die afrekeningen moeten nog worden opgesteld voor de begroting 2025 van het Globaal Beheer van de werknemers. Er zal rekening mee worden gehouden bij de aanpassing van de evenwichtsdotatie op het moment van de aanpassing van de begroting 2026. Het begrotingssaldo van het stelsel van de werknemers wordt aldus in evenwicht voorgesteld in 2026.

3.2 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt verzekerd door voorafnames van de fiscale ontvangsten¹⁵⁵. In het ontwerp van begroting zijn de bedragen voor 2026 vastgesteld op 27.221,6 miljoen euro, waarvan 19.579,6 miljoen euro wordt voorafgenomen van de btw-ontvangsten¹⁵⁶ en 7.642 miljoen euro van de ontvangsten uit de roerende voorheffing. Dat zijn hogere bedragen dan in 2025. Ze worden enerzijds toegekend aan de RSZ-Globaal Beheer ten belope

¹⁴⁹ In de begrotingsnotificaties van 14 februari 2025 bepaalt de ministerraad dat de verhoging van de loonkosten door de herwaardering van de minimumlonen zal worden gecompenseerd voor de werkgevers. De regels voor de herwaardering zijn nog niet gedefinieerd, evenmin als die voor de compensatie.

¹⁵⁰ Cf. Rekenhof, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2025, Brussel, mei 2025, rekenhof.be.

¹⁵¹ Dat bedrag omvat de evenwichtsdotatie (5.653,5 miljoen euro), de globale subsidie van de Staat (2.665,6 miljoen euro), de specifieke subsidie van de Staat (207,3 miljoen euro) en de subsidies van de deelstaatentiteiten (324,8 miljoen euro).

¹⁵² Daarbij is rekening gehouden met de maatregelen die de ministerraad nam en die een weerslag hebben op de uitgaven en de ontvangsten van het Globaal Beheer van de werknemers in 2026.

¹⁵³ Voornamelijk om rekening te houden met de actualisering van de financieringsbehoefte van de takken van het Globaal beheer van de werknemers (+1.673,9 miljoen euro), die deels wordt gecompenseerd door de hogere ontvangsten uit sociale basisbijdragen (+1.697,6 miljoen euro) en de hogere alternatieve financiering (+920,6 miljoen euro).

¹⁵⁴ Sinds 1 juli 2014 zijn de deelstaatentiteiten bevoegd voor het toekennen van verminderde socialezekerheidsbijdragen (voornamelijk werkgeversbijdragen) die worden bepaald "in functie van de eigen kenmerken van de werknemers". De gewestelijke subsidies dekken de verminderde sociale bijdragen die onder die bevoegdheid vallen.

¹⁵⁵ Wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

¹⁵⁶ Gelet op de geraamde ontoereikendheid van de btw-ontvangsten zal evenwel een bedrag van 2,8 miljard euro worden voorafgenomen van de ontvangsten uit accijnzen op tabak en 0,9 miljard euro van de ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing, zoals toegestaan door de wet van 18 april 2017.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING - BEGROTINGSJAAR 2026 / 78

van 23.392,2 miljoen euro en anderzijds aan het RSVZ-Globaal Beheer ten belope van 3.829,4 miljoen euro.

In het kader van de alternatieve financiering krijgen de Globale Beheren vanuit de btw-ontvangsten 8.359,3 miljoen euro aan bijkomende financiële middelen voor de financiering van de geneeskundige verzorging, waarvan 7.645,2 miljoen euro voor de RSZ en 714,1 miljoen euro voor het RSVZ.

Tabel – Evolutie van de alternatieve financiering die verschuldigd is voor de Globale Beheren (in miljoen euro)

	2024 gerealiseerd	2025 voorlopig	2026 initieel	Evolutie 2025-2026	Evolutie 2025-2026 (%)
RSZ-Globaal Beheer	21.367,4	22.471,5	23.392,2	+920,7	+4,1
btw – basisbedrag	8.577,9	9.072,3	9.343,8	+271,5	+3,0
btw – geneeskundige verzorging	6.841,0	7.327,9	7.645,2	+317,3	+4,3
Roerende voorheffing	5.948,5	6.071,3	6.403,2	+331,9	+5,5
RSVZ-Globaal Beheer	3.650,9	3.747,7	3.829,4	+81,7	+2,2
btw – basisbedrag	1.794,6	1.840,8	1.876,5	+35,7	+1,9
btw – geneeskundige verzorging	673,9	724,0	714,1	-9,9	-1,4
Roerende voorheffing	1.182,4	1.182,9	1.238,8	+55,9	+4,7
Totaal	25.018,3	26.219,2	27.221,6	+1.002,4	+3,8

Bron: Boek 2025 over de sociale zekerheid, oktober 2025 en algemene toelichting 2026

De wet van 18 april 2017 bepaalt dat de percentages en de minimumbedragen aan btw en aan roerende voorheffing aangepast kunnen worden als er beslist wordt om nieuwe bijdrageverminderingen of bijkomende verminderingen van de sociale bijdragen of andere werkgelegenheidsmaatregelen in te voeren. In dat verband heeft het koninklijk besluit van 16 december 2025 de percentages en de minimumbedragen van de alternatieve financiering van het stelsel van de zelfstandigen gewijzigd vanaf 2026. De ministerraad van 19 december 2025 heeft een ontwerp van koninklijk besluit goedgekeurd dat de percentages en de minimumbedragen van de alternatieve financiering van het stelsel van de werknemers wijzigt vanaf 1 januari 2026. Die wijzigingen moeten de regeringsmaatregelen compenseren¹⁵⁷ die een negatieve impact hebben op de ontvangsten uit sociale bijdragen.

De toepassing van het toewijzingspercentage op de netto-ontvangsten van de btw levert een bedrag op dat lager ligt dan de minima die in de wet zijn vastgesteld¹⁵⁸. Daarom krijgen de twee Globale Beheren het minimumbedrag (net zoals dat in 2025 het geval was).

De financiering van de sociale zekerheid via toewijzingsfondsen wordt ook verzekerd door de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid (102,4 miljoen euro) en door ontvangsten uit de personenbelasting voor de financiering van de deeleconomie (1 miljoen euro, RSVZ-Globaal Beheer). In totaal vertegenwoordigen de middelen die via de toewijzingsfondsen verschuldigd zijn aan de sociale zekerheid dus 27.325 miljoen euro. Dat is ook een stijging met 1.002,4 miljoen euro (+3,8%) in vergelijking met de laatste ramingen 2025.

¹⁵⁷ Cf. maatregelen in verband met de sociale bijdragen in [punt 3.1.1](#).

¹⁵⁸ RSZ-Globaal Beheer: 22,64% van de geïnde btw-bedragen met een minimum van 9.343,8 miljoen euro. RSVZ-Globaal Beheer: 4,56% van de geïnde btw-bedragen met een minimum van 1.876,5 miljoen euro.

Hoofdstuk II

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid

De geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (Globaal Beheer van de werknemers, Globaal Beheer van de zelfstandigen, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, stelsel van de overheidspensioenen en stelsels buiten het Globaal Beheer) worden in de initiële begroting 2026 op 147.858,5 miljoen euro geraamd (d.i. +1.101,3 miljoen euro of +0,8% in vergelijking met de aangepaste begroting 2025). De evolutie van de uitgaven voor de uitkeringen vloeit voort uit de evolutie van het aantal begunstigen, de verwachte indexering van de uitkeringen 2026 (april) en de impact van de genomen maatregelen. Volgens de vooruitzichten van het FPB (september 2025) zal de enige indexering van de prestaties in maart 2026 plaatsvinden.

Tabel – Algemene evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

	2024 gerealiseerd	2025 aangepast	2026 initieel	Evolutie 2025-2026	Evolutie 2025-2026 (%)
Sociale prestaties (a)	125.993,3	132.879,4	135.492,3	+2.612,90	+2,0
Globaal Beheer van de werknemers	60.514,7	63.011,8	63.342,0	+330,2	+0,5
- Pensioenen	40.125,2	41.799,0	43.270,7	+1.471,7	+3,5
- Ziekte en invaliditeit	13.449,0	14.206,9	14.879,4	+672,5	+4,7
- Werkloosheid	6.391,0	6.458,7	4.637,9	-1.820,8	-28,2
- Andere prestaties	549,5	547,2	554,0	+6,8	+1,2
Globaal Beheer van de zelfstandigen	6.523,1	6.803,6	7.012,1	+208,5	+3,1
- Pensioenen	5.597,8	5.781,2	5.919,9	+138,7	+2,4
- Ziekte en invaliditeit	915,4	1.005,3	1.070,0	+64,7	+6,4
- Andere prestaties	9,9	17,1	22,2	+5,1	+29,8
Geneeskundige verzorging	37.040,9	39.812,1	41.297,2	+1.485,1	+3,7
Overheidspensioenen	21.041,0	22.153,1	22.827,5	+674,4	+3,0
Andere sociale prestaties	873,6	1.098,8	1.013,6	-85,2	-7,8
Beheer- en betalingskosten (b)	2.790,6	2.910,0	2.996,3	+86,3	+3,0
Andere uitgaven (c)	10.473,5	10.967,8	9.369,9	-1.597,9	-14,6
Totaal (a) + (b) + (c)	139.257,4	146.757,2	147.858,5	+1.101,3	+0,8

Bron: FOD Sociale zekerheid (mei 2025) en algemene toelichting

2 Uitgaven voor pensioenen

De meeste maatregelen van de pensioenhervorming zullen in 2027 in werking treden want de regering verwacht dat ze de wetteksten in de loop van 2026 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers zal voorleggen¹⁵⁹. Enkele maatregelen zijn al in werking getreden (zoals de beperkte indexering van de hoogste pensioenen¹⁶⁰) of treden in werking in 2026 (zie hierna).

Hierna volgt een overzicht van de maatregelen die een impact hebben op de uitgaven 2026 en van de ramingen voor de periode 2027-2030.

2.1 Begrotingsmaatregelen 2026

In de notificaties voor de initiële begroting 2026 berekende de regering opnieuw de impact van de pensioenmaatregelen uit het regeerakkoord die in 2026 in werking zouden treden.

Het verslag van het Monitoringcomité van 22 september 2025 vormt de basis voor de initiële begroting 2026 en houdt al rekening met de impact van maatregelen van de pensioenhervorming, waaronder de afschaffing van de pensioenbonus uit de wet van 25 april 2024¹⁶¹, de beperking van de indexering van de hoge pensioenen, de invoering van een nieuw bonus-malussysteem, het uitdoven van het ziektepensioen voor ambtenaren, de aanpassingen van IGO-voorwaarden en een aanpassing van het overlevingspensioen. Doordat de wetsontwerpen voor deze hervorming pas in 2026 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden voorgelegd, treden de daarin opgenomen besparingen voor 2026 pas later in werking. In de begrotingsnotificaties van 12 december 2025 is het rendement bijgevolg met 64 miljoen euro verminderd (33 miljoen euro voor het stelsel van de werknemers, vijf miljoen euro voor dat van de zelfstandigen en 26 miljoen euro bij het overheidspersoneel).

In die nieuwe raming daalt de besparing voor het nieuwe bonus-malussysteem met 55 miljoen euro (34 miljoen euro en een technische correctie van 21 miljoen euro). Daarnaast zal de maatregel 'uitdoven van het ziektepensioen voor de ambtenaren' pas op 1 april 2026 in werking treden, waardoor de besparing daalt van 35 miljoen euro naar 26 miljoen euro (d.i. negen maanden in de plaats van twaalf).

De ramingen van 2026 houden ook rekening met een besparing van 26 miljoen euro door het toepassen van strengere voorwaarden voor de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en een aangescherpte controle daarop. Tot slot zou het overlevingspensioen worden vervangen door een overgangsuitkering die zou worden beperkt tot twee jaar (kostprijs: 16 miljoen euro¹⁶²). Die maatregel beoogt de nabestaanden, die een overgangsuitkering krijgen en nog niet voldoen aan de pensioenvoorwaarden, te stimuleren om verder eigen pensioenrechten op te bouwen. De beleidscel van de minister van Pensioenen bevestigt dat die maatregelen in de loop van 2026 verder zullen worden uitgewerkt (ze zitten nog niet in de voorontwerpen die de ministerraad op 18 juli 2025 goedkeurde). Ze zullen bijgevolg geen impact hebben op de uitgaven 2026.

Twee maatregelen die een impact hebben op de ontvangsten en uitgaven van de pensioenen in 2026 worden elders in dit verslag al besproken: de centenindex¹⁶³ (besparing voor de pensioenuitgaven:

¹⁵⁹ De ministerraad bereikte op 18 juli 2025 een akkoord over een groot aantal maatregelen en keurde die in eerste lezing goed, zie "Maatregelen in het kader van de pensioenhervorming", zie <https://news.belgium.be/nl>. Voor andere maatregelen (bv. het ziektepensioen van de ambtenaren) is er nog geen volledig akkoord. Die maatregelen zitten dan ook nog niet in de goedgekeurde ontwerpteksten.

¹⁶⁰ Programmawet van 18 juli 2025.

¹⁶¹ Titel 3 van de wet van 25 april 2024 houdende hervorming van de pensioenen zoals gewijzigd bij titel 5 van de wet van 18 december 2025 houdende diverse bepalingen.

¹⁶² Omdat de afschaffing van het overlevingspensioen gepaard gaat met een overgangperiode, zal die maatregel pas vanaf 2028 een besparing worden (zie verder, tabel "Geraamde besparingen pensioenhervorming 2027-2030").

¹⁶³ Zie [Deel I - Hoofdstuk II - punt 1.3](#).

niet gekend) en de maatregel over de invoering van een specifieke werkgeversbijdrage voor de aanwerving van statutaire personeelsleden bij de overheid¹⁶⁴ (geraamde ontvangst: 10 miljoen euro).

2.2 Overzicht van maatregelen periode 2027-2030

De volgende tabel geeft een overzicht van de geraamde impact van maatregelen vanaf 2027. Die houdt al rekening met de aanpassingen uit de begrotingsnotificaties van 12 december 2025, alsook met de overgangsmaatregelen¹⁶⁵.

De FPD stelt dat de implementatie van de maatregelen ingrijpende aanpassingen vereist van de rekenmodellen. Bovendien zijn de toepassingsvoorwaarden voor sommige maatregelen nog niet volledig uitgewerkt. Vertragingen bij de voorlegging of goedkeuring van de wetgeving houden het risico in dat de voor 2027 geraamde besparingen of extra uitgaven niet, of slechts gedeeltelijk worden gerealiseerd. Dat komt deels omdat beslissingen over het toe te kennen pensioenbedrag doorgaans al enkele maanden vóór de ingangsdatum van het pensioen worden genomen. Volgens de FPD is een tijdige goedkeuring van de wetgeving noodzakelijk om burgers te informeren over hun individuele situatie (via de toepassing *mypension*)¹⁶⁶ en hen ertoe aan te zetten een voldoende lange loopbaan uit te bouwen.

Ook het algemeen beheerscomité van het sociaal statuut van de zelfstandigen (bevoegd voor de implementatie van de maatregelen in dat stelsel) wees op de noodzaak van eenvoud, transparantie en een goede communicatie om de doelstellingen van de hervorming te bereiken.

Tabel – Geraamde besparingen pensioenhervorming voor de periode 2027-2030 (in miljoen euro)

	2027	2028	2029	2030
Nieuw bonus-malussysteem	273	330	379	473
Gelijkgestelde periodes	12	39	72	112
Andere gelijkstellingen	3	12	24	39
Flexibele pensioenleeftijd	-47	-83	-79	-77
Aanpassingen aan de berekening van de ambtenarenpensioenen	50	154	250	337
Uitdoven van het ziektepensioen overheid	94	171	245	302
Harmonisering van de loopbaanvoorwaarden voor het vervroegd pensioen	136	274	313	323
Afschaffing van de perequatie bij de ambtenarenpensioenen	64	90	156	156
Beperking van de indexering voor de hogere pensioenen (programmawet van 18 juli 2025)	97	152	201	253
Diverse maatregelen	-3	-3	-5	-3
Hervorming van de pensioenberekening	679	1.136	1.556	1.915
Toekenningsvoorwaarden van de IGO	42	60	76	92
Overgangsuitkering i.p.v. overlevingspensioen	-36	-3	29	55
Uitdoven gezinspensioen (stelsel van de werknemers)	22	64	104	141
Convergentie tussen de stelsels	125	125	125	125

¹⁶⁴ Zie [Deel II - Hoofdstuk II - punt 2](#).

¹⁶⁵ Het regeerakkoord stelde een budget (enveloppe) beschikbaar "voor overgangsmaatregelen gericht op mensen die dicht bij hun pensioen staan". Die enveloppe is intussen verdeeld over verschillende maatregelen uit de pensioenhervorming en zit dus vervat in die maatregelen.

¹⁶⁶ Zie bv. Algemeen Beheerscomité van het sociaal statuut van de zelfstandigen, *Pensioenhervorming*, advies nr. 2025/14, ter beschikking op [ABC-CGG | Algemeen Beheerscomité](#).

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING - BEGROTINGSJAAR 2026 / 82

Andere overgangsmaatregelen ¹⁶⁷	-25	-78	-103	-99
Andere hervormingen	128	168	231	314
Totaal	807	1.304	1.787	2.229

Bron: beleidscel van de minister van Pensioenen

Voor sommige van die maatregelen moeten er nog wetgevende initiatieven worden genomen alvorens ze een minderuitgave opleveren. Dit is het geval voor de IGO, de vervanging van het overlevingspensioen door een overgangsuitkering, het uitdoven van het gezinspensioen in het stelsel van de werknemers en de gelijkgestelde periodes.

Het Rekenhof wijst erop dat de ramingen in de tabel alleen rekening houden met de impact op de pensioenuitgaven. Het heeft geen informatie over de impact op andere ontvangsten of uitgaven, behalve voor wat de maatregel "ziektepensioen voor de ambtenaren" betreft, waarvoor ramingen beschikbaar zijn van het RIZIV (zie [Deel III - Hoofdstuk II - punt 4.2](#)).

3 Uitgaven voor geneeskundige verzorging

De Algemene Raad van het RIZIV legde op 20 oktober 2025 de begrotingsdoelstelling 2026 voor de geneeskundige verzorging vast op 41.297,2 miljoen euro. De stijging tegenover 2025 (+1.485 miljoen euro, +3,73%) is voornamelijk het gevolg van de toepassing van de wettelijke groeinorm van 2% (+756,2 miljoen euro) en de indexatie (+809,5 miljoen euro).

Binnen de begrotingsdoelstelling is een niet-aanwendbaar bedrag van 336 miljoen euro opgenomen, waarvoor het RIZIV geen financiering ontvangt. Daardoor bedragen de toegestane uitgaven 40.961,1 miljoen euro, hetzij 496,4 miljoen euro minder dan de geraamde uitgaven. Voor dat verschil moet het RIZIV bijgevolg besparingen uitwerken.

Het regeerakkoord van 31 januari 2025 tekende de krachtlijnen uit van de nieuwe begrotingsprocedure¹⁶⁸. Overeenkomstig die regels heeft de regering het RIZIV in juli 2025 de opdracht gegeven¹⁶⁹ om 144,7 miljoen euro extra te besparen en om de eerder besliste maatregelen van 2025 en 2024 verder uit te werken in 2026 (123,3 miljoen euro). De besparingen uit de opdrachtenbrief werden verwerkt in de ramingen van het RIZIV. In december 2025 besliste de regering de remgelden op de medische verstrekkingen te verhogen (besparing van 125 miljoen euro op jaarbasis). Die maatregel moet nog volledig uitgewerkt worden en zou in voege treden vanaf 1 juli 2026 waardoor de besparing voor 2026 62,5 miljoen euro zal bedragen. Die middelen zullen gebruikt worden om nieuwe of bestaande initiatieven te financieren¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Die maatregelen kunnen niet worden ondergebracht in één van de andere punten. Concreet gaat het over het behoud van het recht op vervroegd pensioen voor wie in 2025 voldoet aan de voorwaarden en de regel dat wie 60 jaar of 59 jaar is, maximaal één of twee jaar langer zal moeten werken.

¹⁶⁸ De concrete uitvoering ervan is opgenomen in het ontwerp van kaderwet dat op 5 februari 2026 is ingediend (*Parl. St. Kamer*, DOC 56 1234/001 en 56 1235/001).

¹⁶⁹ Opdrachtenbrief van de regering aan de Algemene Raad en het Verzekeringscomité van het RIZIV van 22 juli 2025.

¹⁷⁰ De remgeldverhoging is niet opgenomen in de tabel met besparingen, omdat ze wordt besteed aan nieuwe initiatieven. Voor 2026 gaat het om 25,6 miljoen euro voor de versterking van de gezondheidsadministraties en 36,9 miljoen euro voor eenmalige prioritaire (en nog uit te werken) initiatieven in gezondheidstransformaties. De maatregelen voor de versterking van de gezondheidsadministraties vallen niet binnen de begrotingsdoelstelling en hun kost is bijgevolg opgenomen in het niet-aanwendbare bedrag van 336 miljoen euro. De middelen voor initiatieven in gezondheidstransformaties blijven als een onverdeeld bedrag in de doelstelling staan tot het ogenblik waarop ze aan een specifieke rubriek (bv. artsen, ziekenhuizen) kunnen worden toegewezen.

Tabel – Overzicht besparingsmaatregelen (in miljoen euro)

Rubriek	2026
Geneesmiddelen	401,9
Artsenhonoraria	213,2
Ziekenhuizen	50,0
Andere sectoren	73,8
Gereserveerd bedrag (besteding besparing remgeld)	25,6
Totaal	764,5

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van het RIZIV

Het meerjarencader voor de farmaceutische industrie¹⁷¹ beperkt het aandeel van de uitgaven voor geneesmiddelen binnen het totale gezondheidsbudget tot maximaal 17,3% van de begrotingsdoelstelling. Dat betekent voor die sector een totale besparing van 401,9 miljoen euro in 2026. Het RIZIV heeft voor 252,9 miljoen euro aan maatregelen voorgesteld waarvan de meeste nog verder moeten worden uitgewerkt (en omgezet in regelgeving). De voorgestelde besparingen omvatten onder meer kortingen op de prijs van geneesmiddelen (80,3 miljoen euro), besparingen op maagzuurremmers (65,8 miljoen euro) en cholesterolverlagende middelen (29,4 miljoen euro). Ze bevatten ook de beperking van de kosten van sommige geneesmiddelen tot 78% van hun prijs tegenover 85% nu, een systeem dat ook gekend is als “partiële facturatie aan ziekenhuizen” (42 miljoen euro) en een verhoging van het remgeld per geneesmiddel (27,9 miljoen euro). Voor een bedrag van 148,9 miljoen euro moeten nog bijkomende maatregelen worden gevonden.

Binnen de artsenhonoraria ligt de nadruk op rationalisatie en efficiëntieverhoging van de verstrekkingen. Zo wordt onder meer bespaard op klinische biologie (70,8 miljoen euro), medische beeldvorming (68,5 miljoen euro) en chirurgische verstrekkingen (63,7 miljoen euro). Het RIZIV schat daarbij dat door de laattijdige inwerkingtreding van deze maatregelen en de noodzakelijke wettelijke aanpassingen 41,6 miljoen euro minder zal worden bespaard in 2026 dan voorzien in de doelstelling.

Tot slot moeten de ziekenhuizen structurele maatregelen uitwerken om vanaf 2027 47,1 miljoen euro te besparen binnen de uitgaven voor daghospitalisatie¹⁷². In afwachting van concrete initiatieven wordt in 2026 een lineaire vermindering van het globale budget doorgevoerd door een daling van de voorschotten aan de ziekenhuizen. Als de werkelijke uitgaven in 2026 echter niet dalen, betekent dit een verschuiving van uitgaven naar latere jaren, aangezien de voorschotten bij de uiteindelijke afrekening worden verrekend.

4 Uitgaven voor arbeidsongeschiktheid

Volgens de ramingen bij ongewijzigd beleid zullen de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid voor de stelsels van de werknemers en de zelfstandigen in 2029 samen 18.346,7 miljoen euro bedragen, d.i. 28% meer dan in 2024. Om die evolutie af te remmen heeft de regering een vierde golf van maatregelen goedgekeurd binnen het programma *Terug naar Werk*¹⁷³. De maatregelen en hun budgettaire impact worden toegelicht in een visienota van de minister van Sociale Zaken van 27 november 2025¹⁷⁴. Die moeten tegen 2029 een besparing opleveren van 1.928,7 miljoen euro (zie

¹⁷¹ Dat meerjarencader is tot stand gekomen na overleg tussen het RIZIV en de geneesmiddelenindustrie en bekrachtigd door de federale regering en legt het budgettaire kader voor de geneesmiddelen uitgaven vast.

¹⁷² Voor het saldo van 3 miljoen euro van de gevraagde besparing van 50 miljoen euro zijn twee bijkomende besparingsmaatregelen voorgesteld.

¹⁷³ Die komen bovenop de maatregelen uit de wet van 19 december 2025 tot uitvoering van een versterkt terug naar werkbeleid in geval van arbeidsongeschiktheid, die de beslissingen uit de begrotingsnotificaties van 14 februari 2025 uitvoert.

¹⁷⁴ Voor een samenvatting (zonder budgettaire impact), zie de beleidsnota van de minister van Sociale Zaken bij het ontwerp van initiële begroting 2026 (*Parl. St. Kamer*, 23 januari 2026, DOC 56 1282/008, pagina's 4-15).

tabel). Het Rekenhof merkt op dat de meeste maatregelen uit dit programma nog (verder) uitgewerkt moeten worden.

Tabel – overzicht maatregelen (in miljoen euro)

	2026	2027	2028	2029
Thematische controles door de ziekenfondsen en het RIZIV	34,3	185,0	538,3	1.045,0
Besparing in de invaliditeitsuitkeringen en bijkomende ontvangsten	38,7	195,8	558,3	1.065,6
Extra uitgaven (personeel) voor de ziekenfondsen en het RIZIV	-4,4	-10,8	-20,3	-20,6
Versterkte opvolging van de arbeidsongeschiktheid	126,9	373,6	618,9	868,8
Solidariteitsbijdrage	0	72,0	75,0	77,0
Eerstelijns psychologische hulp	2,9	6,3	9,1	11,3
Maatwerkbedrijven	4,8	11,7	17,3	22,3
WHP uitbreiding	0	-2,8	-6,3	-6,7
Ziektepensioen	34,0	-2,0	-54,0	-89,0
Totaal minderuitgaven uitkeringen	202,9	643,8	1.198,3	1.928,7

Bron: RIZIV

In de uitgavenramingen is nog geen rekening gehouden met een mogelijke bijkomende instroom van werklozen als gevolg van de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen.

4.1 Erkenning van de arbeidsongeschiktheid

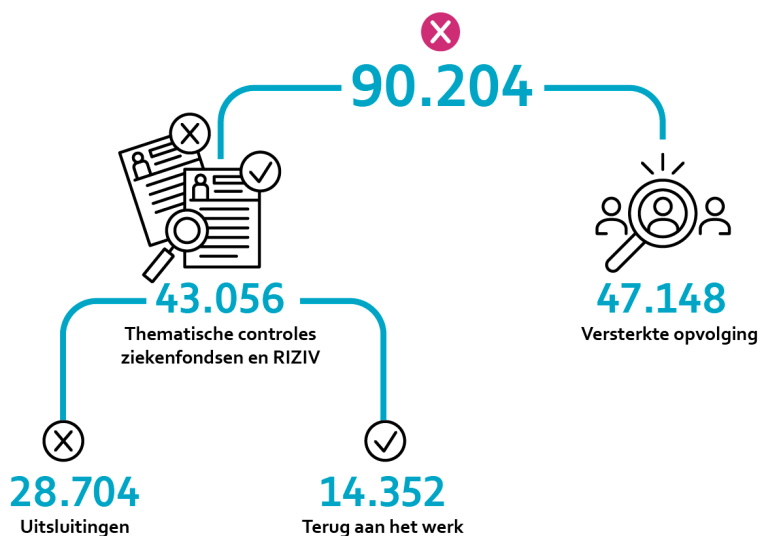
Zonder bijkomende maatregelen stijgen de uitgaven voor invaliditeit¹⁷⁵ tussen 2024 en 2029 met 31,4% (tot 13,4 miljard euro). Dat is voor een deel toe te schrijven aan het volume-effect: bij ongewijzigd beleid zijn er eind 2029 656.164 invaliden (+19,3% tegenover 2024), waarvan 610.272 in het stelsel van de werknemers (+18,6%) en 45.892 in dat van zelfstandigen (+29,5%). Dat volume-effect wordt onder andere toegeschreven aan de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd¹⁷⁶ en door bredere maatschappelijke en sociale ontwikkelingen.

De regering wil het aantal invaliden tegen 2029 doen dalen met 90.204 en heeft daarom een pakket aan maatregelen uitgewerkt, onder andere door de maatregelen “hercontrole” (-43.056 invaliden) en de “versterkte opvolging” via de jaarlijkse verlenging van het getuigschrift voor arbeidsongeschiktheid (-47.148 invaliden).

¹⁷⁵ Dit zijn personen die tenminste één jaar arbeidsongeschikt zijn.

¹⁷⁶ Van 65 naar 66 jaar in 2025 en van 66 naar 67 jaar in 2030.

Schema: Raming van het aantal uitgesloten invaliden in 2029



Hercontrole/thematische controle door de ziekenfondsen en het RIZIV

De ziekenfondsen en het RIZIV zullen tussen 2026 en 2029 257.746 dossiers opnieuw controleren (“hercontrole”). De regering raamt de budgettaire impact van die controles op 1.066 miljoen euro tegen 2029, verdeeld over besparingen in de uitkeringen en bijkomende ontvangsten (zie volgende tabel). De ziekenfondsen en het RIZIV krijgen financiële middelen om bijkomend personeel aan te werven (kostprijs: 20,6 miljoen euro in 2029, zie overzichtstabel).

Tabel – Impact van de hercontroles door de ziekenfondsen en het RIZIV

	2026	2027	2028	2029
Aantal dossiers				
Te controleren dossiers per jaar	19.672	50.015	94.030	94.030
Aantal uitgesloten invaliden na hercontrole (cumulatief)				
- werknemers	2.512	10.048	25.120	41.034
- zelfstandigen	122	491	1.227	2.022
Besparingen en bijkomende ontvangsten (in miljoen euro)				
Besparing in de uitkeringen (cumulatief)	28,9	145,7	415,0	791,2
- werknemers	27,7	139,6	397,6	757,8
- zelfstandigen	1,2	6,1	17,4	33,4
Socialezekerheidsbijdragen				
- Werknemers	5,6	28,6	82,1	156,9
- zelfstandigen	0,1	0,5	1,4	2,7
Fiscale ontvangsten				
- werknemers	4,0	20,4	58,6	112,1
- zelfstandigen	0,1	0,5	1,4	2,7
Totaal besparingen en ontvangsten	38,7	195,8	558,6	1.065,6

Bron: RIZIV

In 2024 voerde het RIZIV twee thematische controles uit op een beperkt aantal invaliden. Er werden 920 personen geselecteerd uit de groep van invaliden met een erkenning tot de pensioenleeftijd terwijl dit op basis van hun ziektebeeld niet gerechtvaardigd leek en 920 personen jonger dan 40 jaar met psychische aandoeningen die meer dan twee jaar arbeidsongeschikt zijn en die niet gedeeltelijk het werk hadden hervat of geen positieve engagementsverklaring hebben ondertekend¹⁷⁷. Uit deze controles bleek dat respectievelijk 8,8% en 23,7% van deze personen onterecht een ziekte-uitkering ontvingen en bijgevolg werden uitgesloten. Om het aantal totale uitsluitingen te ramen, paste het RIZIV de resultaten van de thematische controles uit 2024 toe op de nieuwe populaties¹⁷⁸. Het is echter niet zeker dat het percentage van de uitsluitingen in de initiële steekproef ook zal gelden voor de uitgebreidere populatie. Het Rekenhof wijst erop dat het aantal uitsluitingen mogelijk overschat is en dat bijgevolg ook de budgettaire impact te hoog is geraamd.

Volgens de visienota zal het RIZIV tussen 2026 en 2029 ook 39.000 andere dossiers opnieuw controleren, wat zal leiden tot 2.700 uitsluitingen. Het Rekenhof stelt vast dat de visienota een aantal inconsistenties bevat. Enerzijds gaat ze uit van de hypothese dat tegen 2029 10% van de gecontroleerde invaliden zal worden uitgesloten¹⁷⁹, maar anderzijds zijn dat er volgens de begrotingstabel in die nota maar 2.700. De besparingen in de uitkeringen gaan bovendien uit van 5.700 uitsluitingen. Het RIZIV bevestigde dat het gaat om bijkomend 27.000 gecontroleerde

¹⁷⁷ Verklaring waarin de invalide persoon zich ertoe verbindt om, samen met de adviserend arts en de terug-naar-werkcoördinator van het ziekenfonds, bepaalde acties te ondernemen om terug aan het werk te gaan (bv. deeltijdse werkherhvatting, aangepaste opleiding).

¹⁷⁸ Respectievelijk alle invaliden jonger dan 60 jaar met een erkenning tot de pensioenleeftijd en alle invaliden met een psychische aandoening jonger dan 60 jaar.

¹⁷⁹ Het Rekenhof heeft geen informatie over de onderbouwing van die hypothese gekregen.

dossiers tegen 2029 waarvan 10% uitsluitingen en dat de 5.700 uitsluitingen een telfout bevat door het gebruik van gecumuleerde bedragen. Omdat de besparing is berekend op 5.700 uitsluitingen, is ze volgens het Rekenhof dan ook overschat met 48,1 miljoen euro in 2029¹⁸⁰. Het RIZIV geeft aan dat de raming zal worden herzien.

Volgens het RIZIV zal 1/3^e van de uitgesloten invaliden opnieuw aan het werk gaan, 1/3^e zal een leefloon aanvragen en 1/3^e zou geen enkele uitkering meer aanvragen. De regering raamt het terugverdieneffect voor de groep die opnieuw aan het werk zou gaan op 274,3 miljoen euro in 2029 (zie tabel "Impact van de hercontroles"): 159,6 miljoen euro aan ontvangsten voor de sociale zekerheid en 114,8 miljoen euro aan fiscale ontvangsten (personenbelasting en btw).

De aanwerving van extra personeel bij de ziekenfondsen en het RIZIV is een essentiële voorwaarde om die thematische controles te kunnen uitvoeren (zie overzichtstabel). Het Rekenhof stelt in dat verband vast dat de regering voor 2026 al rekening houdt met besparingen in de uitkeringen, maar de nodige wetgeving nog niet bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers is ingediend en het extra personeel nog niet is aangeworven of opgeleid.

Versterkte opvolging: verplichting tot jaarlijkse verlenging van de arbeidsongeschiktheid

Patiënten die langer dan één jaar arbeidsongeschikt zijn, zullen ten minste één keer per jaar moeten langsgaan bij de arts die hun globaal medisch dossier beheert of bij de specialist. Die moet hun arbeidspotentieel evalueren en indien nodig een aanvraag voor de verlenging van de arbeidsongeschiktheid indienen bij het RIZIV. Een arbeidsongeschikte patiënt die de jaarlijkse controle niet zou naleven, verliest het recht op een uitkering.

De jaarlijkse opvolging heeft volgens de regering betrekking op 75% van het aantal invaliden¹⁸¹. Ze gaat ervan uit dat de besparing van 126,9 miljoen euro in 2026 zal oplopen tot 868,8 miljoen euro in 2029, omdat elk jaar ongeveer 3% van de invaliden zal uitstromen (zie de tabel hierna). Het Rekenhof heeft geen informatie gekregen over de wijze waarop de uitstroom van 3% is geraamd. Het heeft ook geen informatie over wat er gebeurt met personen die niet langer als arbeidsongeschikt worden erkend.

Tabel – Impact van de verplichting tot jaarlijkse verlenging van de arbeidsongeschiktheid

	2026	2027	2028	2029
Aantal uitgesloten invaliden (cumulatief)	12.390	24.394	35.577	47.148
- werknemers	11.578	22.785	33.215	43.998
- zelfstandigen	812	1.609	2.362	3.150
Besparing (in miljoen euro)				
- werknemers	119,0	349,8	579,1	812,6
- zelfstandigen	7,9	23,8	39,7	56,2
Totaal mindere uitgaven uitkeringen	126,9	373,6	618,9	868,8

Bron: RIZIV

Het Rekenhof merkt op dat de praktische uitvoering, de regelgeving en de samenwerking met de huisartsensector nog niet (volledig) zijn uitgewerkt. Zo moet nog worden overlegd met de huisartsen/behandelende artsen over de wijze waarop zij in het kader van de jaarlijkse consultatie voor het verlengen van de arbeidsongeschiktheid het arbeidspotentieel en de mogelijkheden voor aangepast werk van hun patiënten moeten inschatten.

¹⁸⁰ Het RIZIV raamt die op 99,1 miljoen euro, het Rekenhof komt op basis van zijn berekeningen uit op 51,4 miljoen euro.

¹⁸¹ Na aftrek van de invaliden voor wie een thematische controle is gepland (zie tabel "Impact van de hercontroles", aantal dossiers).

Volgens de visienota is niet voorzien in extra middelen of capaciteit voor de ziekenfondsen of de artsen. Nochtans vereist de uitvoering van de maatregel mogelijk extra tijd en opvolging. Zo is er ook een administratieve werklust voor de ziekenfondsen, aangezien zij de verzekerden dienen te informeren over de maatregel alsook over een (mogelijk) einde van de arbeidsongeschiktheid. Ook voor de adviserende artsen is er een bijkomende werklust.

4.2 Andere maatregelen

Met andere maatregelen in het kader van het *Terug naar werk* plan wil de regering onder andere de werkgevers verder responsabiliseren, de preventieve en eerstelijnsondersteuning versterken en de uitkeringen beter afstemmen op een aangepaste tewerkstelling. Daarnaast wil ze ook het ziektepensioen voor ambtenaren integreren in het stelsel van de arbeidsongeschiktheid.

Solidariteitsbijdrage

Overeenkomstig de wet van 19 december 2025 moeten werkgevers met meer dan 50 werknemers sinds 1 januari 2026 voor de tweede en derde maand van de ziekte een solidariteitsbijdrage betalen die gelijk is aan 30% van de uitkering¹⁸².

Vanaf 1 januari 2027 zal die bijdrage ook gelden voor de vierde en vijfde maand van de arbeidsongeschiktheid. De regering raamt de bijkomende opbrengst op 72 miljoen euro in 2027, 75 miljoen euro in 2028 en 77 miljoen euro in 2029. Het Rekenhof heeft de berekeningnota's niet ontvangen. Het merkt op dat het verschuldigde bedrag wordt berekend op de 15de dag van de zevende maand waarin de primaire arbeidsongeschiktheid is begonnen, waardoor de eerste bijdragen voor 2027 pas verschuldigd zijn vanaf augustus 2027. Daardoor zal de besparing in 2027 waarschijnlijk niet volledig worden gerealiseerd.

Eerstelijns psychologische hulp

De regering beoogt de eerstelijnspsychologische zorg te versterken om zowel preventief als herstelgericht te kunnen werken. Zij raamt de kostprijs daarvoor op 16,9 miljoen euro tegen eind 2029 en de opbrengst op 30,4 miljoen euro. Daarbij hanteert de regering de hypothese dat de opbrengst 1,8 keer de kost bedraagt. Deze hypothese is gebaseerd op een studie uit 2023¹⁸³, die de "ziektewinst" op 948 euro heeft geraamd na het volgen van 8 sessies bij de psycholoog.

Het Rekenhof merkt op dat die "ziektewinst" in die studie in de eerste plaats betrekking heeft op personen die nog aan het werk zijn. De "winst" gaat uit van een daling van het aantal ziektedagen van vijf naar twee dagen per maand. Die daling situeert zich vermoedelijk binnen de periode van gewaarborgd loon en heeft dan geen impact op de ziekte-uitkeringen. De studie wijst er bovendien op dat het aantal dagen waarop arbeidsongeschikten niet of maar beperkt in staat zijn om te werken, na drie en zes maanden niet of slechts zeer beperkt afneemt.

Het Rekenhof benadrukt ook dat een verhoging van de capaciteit bij psychologen een bijkomende vereiste is om de veronderstelde besparingen te realiseren.

Cumulatie van een uitkering met loon voor personen tewerkgesteld in maatwerkbedrijven

Voor arbeidsongeschikte personen in een maatwerkbedrijf die hun activiteit hervatten, zal de berekening van hun uitkering voortaan afhangen van de omvang van de activiteit¹⁸⁴. Die maatregel moet een besparing opleveren van 4,8 miljoen euro in 2026, 6,9 miljoen euro in 2027, 5,7 miljoen euro in 2028 en 4,9 miljoen euro in 2029. Het Rekenhof merkt op dat de besparing voor 2026 mogelijk is overschat omdat de regering ervan uitgaat dat de regeling op 1 januari 2026 in werking zou treden, terwijl het koninklijk besluit dat de uitvoering ervan moet regelen, nog niet is gepubliceerd.

¹⁸² Wet van 19 december 2025 tot uitvoering van een versterkt terug naar werkbeleid in geval van arbeidsongeschiktheid. De bijdrage is verschuldigd voor alle werknemers tussen 18 en 55 jaar.

¹⁸³ EPCAP-studie (Evaluatie van de eerstelijnspsychologische zorg), "Eerstelijnspsychologische zorg in België", 2023.

¹⁸⁴ Tot nu toe konden die personen hun uitkering onbeperkt cumuleren met hun beroepsinkomsten.

Werkhervattingspremie

Werkgevers die gedurende ten minste drie maanden aangepast werk aanbieden aan werknemers of zelfstandigen die minstens één jaar arbeidsongeschikt zijn, hebben onder bepaalde voorwaarden recht op een eenmalige werkhervattingspremie van 1.725 euro. De regering verhoogt die premie vanaf 2026 tot 3.000 euro.

In 2025 bedroeg het aantal aanvragen slechts 10,84% van het totale aantal werkhervattingen die recht konden geven op een premie. In zijn ramingen voor 2026–2030 gaat het RIZIV ervan uit dat het aantal aanvragen ongeveer vijf keer hoger zal zijn dan in 2025. Hierdoor wordt de kost geraamd op 28 miljoen euro in 2026, 34,7 miljoen euro in 2027, 38,2 miljoen euro in 2028 en 38,5 miljoen euro in 2029.

Het Rekenhof merkt op dat de wetgeving nog moet worden aangepast, waardoor de uitgaven voor 2026 mogelijk zijn overschat. De regering koppelt ook geen voorwaarden aan de besteding van deze premie.

Ziektepensioen voor ambtenaren

In het kader van de hervorming van het ambtenarenstelsel wordt het ziektepensioen afgeschaft vanaf 1 april 2026. Langdurig arbeidsongeschikte ambtenaren zullen bijgevolg ten laste vallen van het stelsel van ziekte- en invaliditeitsuitkeringen. Het RIZIV raamt de jaarlijkse instroom op 1.538 arbeidsongeschikte ambtenaren.

Het RIZIV gaat er van uit dat ambtenaren die in de arbeidsongeschiktheidsverzekering terecht komen, daarin blijven totdat ze wettelijk met pensioen gaan of tot hun overlijden. De bijkomende uitgaven voor uitkeringen worden voor de jaren 2026–2029 geraamd op respectievelijk 16,5 miljoen euro, 48,8 miljoen euro, 94,3 miljoen euro en 124,3 miljoen euro. Daarnaast worden bijkomende administratieve en personeelskosten voor de opvolging door het RIZIV en de ziekenfondsen geraamd op 0,1 miljoen euro in 2026 en 2027, 0,8 miljoen euro in 2028 en 2,2 miljoen euro in 2029.

Het Rekenhof plaatst hierbij de volgende kanttekeningen.

- Het aantal langdurig zieke ambtenaren dat het RIZIV in aanmerking neemt (1.538 nieuwe instromers per jaar) verschilt van de cijfers van de Federale Pensioendienst bij de raming van de besparing in de pensioensector (2.534 personen die geen recht meer zouden hebben op een ziektepensioen)¹⁸⁵.
- De FPD gaat ervan uit dat de nieuwe regeling op 1 april in werking zal treden en raamt zijn besparing dus voor negen maanden (26 miljoen euro), terwijl het RIZIV de kostprijs opneemt voor het volledige jaar 2026.
- De maandelijkse uitkering voor arbeidsongeschiktheid bij het RIZIV ligt gemiddeld 911,9 euro lager dan de het bedrag volgens de FPD.
- De deadline van 1 april 2026 als ingangsdatum van de hervorming lijkt niet haalbaar: de wetteksten die de hervorming moeten uitvoeren, waren op 13 februari 2026 nog niet ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het voorontwerp van wet voorziet tevens in een responsabiliseringsbijdrage van de betrokken entiteiten per arbeidsongeschikte ambtenaar van 3,5% van het loon, vermeerderd met een responsabiliseringscoëfficiënt van 1,5, 1,6 of 1,7, afhankelijk van de resterende duur tot pensionering. Ze wordt beperkt tot het equivalent van de maximale uitkering voor 24 maanden, met een maximum van 62.800 euro. Het RIZIV raamde op basis van deze parameters de jaarlijkse bijdrage op 47,2 miljoen euro. In de notificatie werd het bedrag van 51 miljoen euro voor 2026, 47 miljoen euro in 2027, 41 miljoen euro in 2028 en 37 miljoen euro in 2029 weerhouden. Het Rekenhof ontving geen uitleg waarom deze bijdragen afwijken van de berekening van het RIZIV: de berekeningen

¹⁸⁵ Als mogelijke verklaring voor het verschil tussen de twee instellingen wordt verwezen naar het feit dat het aantal aanvragen voor de toekenning van het ziektepensioen zou zijn gedaald met 40% in 2025 tegenover 2023 door de invoering van de re-integratiemaatregelen bij de overheid.

gaan namelijk uit van een jaarlijkse toestroom van 1.538 ambtenaren. Het deel van de uitgaven dat niet wordt gedekt door de responsabiliseringsbijdrage¹⁸⁶, is ten laste van de sociale zekerheid.

5 Werk en werkloosheid

5.1 Uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen

De geraamde uitkeringen van de RVA voor rekening van het Globaal Beheer bedragen 4.637,9 miljoen euro voor 2026, d.i. een daling met 1.820,8 miljoen euro (-28,2%) in vergelijking met de bijgewerkte ramingen voor 2025.

Tabel – Overzicht van de factoren die het verschil verklaren tussen de geactualiseerde ramingen voor 2025 en de initiële begroting 2026 (in miljoen euro)

Factoren van budgettaire variaties	Bedrag
Geactualiseerde ramingen 2025	6.458,7
Volume-effect (zonder beperking in de tijd van de uitkeringen)	- 364,6
Impact van de maatregelen, onder meer:	- 1.675,7
- <i>Beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd en versterkte degressiviteit</i>	- 1.685,2
- <i>Vrijwillig ontslag: één mogelijkheid om zes maanden uitkeringen te krijgen na ontslag (10 jaar anc.)</i>	+33,6
- <i>Harmonisering van de betaling van de sociale uitkeringen na overschrijding van de spilindex</i>	-15,6
- <i>Uitdoving SWT</i>	-3,2
- <i>Verhoging van de leeftijd voor tijdskrediet eindloopbaan</i>	-1,7
- <i>Tijdskrediet: schrapping van het verhoogd bedrag > 5 jaar anciënniteit</i>	-1,3
- <i>Andere maatregelen</i>	-2,3
Spilindex	+115,7
Andere impact (aanpassingen van de daguitkering, achterstallen, aantal vergoede dagen, verschuivingen van categorieën)	+103,8
Initiële begroting 2026	4.637,9

Bron: Rekenhof

De dalende trend van de uitgaven is vooral te verklaren door de volume-effecten (-2.049,8 miljoen euro) en situeert zich voornamelijk bij de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (-130.001 eenheden)¹⁸⁷ en in mindere mate bij de werklozen die een werkloosheidsuitkering met bedrijfstoelage ontvangen (-1.300 eenheden). De variatie van het aantal uitkeringsgerechtigden hangt samen met de beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd (-1.685,2 miljoen euro)¹⁸⁸ en de verwachte daling van de werkloosheid¹⁸⁹ in 2026 met 0,4% (-364,6 miljoen euro).

Die daling wordt gedeeltelijk gecompenseerd door:

- de vooruitzichten in verband met de overschrijding van de spilindex (+115,7 miljoen euro). De ramingen van de initiële begroting 2026 werden opgesteld rekening houdend met een overschrijding in januari 2026 terwijl er één was in december 2025. De RVA heeft de impact van die afwijkende vooruitzichten niet geraamd.

¹⁸⁶ Volgens de begrotingsnotificaties zullen liggen de opbrengsten in 2026 hoger liggen dan de uitgaven. Vanaf 2027 liggen de uitgaven echter hoger: in 2027 gaat het om 2 miljoen euro, in 2028 om 54 miljoen euro en in 2029 om 89 miljoen euro.

¹⁸⁷ Er zouden naar schatting 193.904 personen worden uitgesloten tussen 1 januari 2026 en 1 juli 2027.

¹⁸⁸ De besparing vloeit uitsluitend voort uit de beperking tot 24 maanden afhankelijk van het beroepsverleden, en wordt gecompenseerd door de nieuwe regels voor de degressiviteit, de beperkingen van uitsluitingen en andere wijzigingen door de hervorming van de werkloosheid.

¹⁸⁹ Volgens het FPB (september 2025) zou de werkloosheid dalen van 9,5% in 2025 naar 9,1% in 2026. De laatste vooruitzichten (februari 2026) gaan uit van een stabiliteit van het werkloosheidspercentage in 2025 en 2026 op 9,6%.

- de nieuwe raming van de maatregel met betrekking tot vrijwillig ontslag met tijdelijke werkloosheidsuitkering, waarvan de voorziene opbrengst (45 miljoen euro in 2026) nu is geraamd als een kost van 33,6 miljoen euro.

5.2 Impact van de aangekondigde begrotingsmaatregelen

De meerjarige impact van de maatregelen die de regering in december 2025 heeft aangekondigd, is schematisch als volgt voor te stellen:

Tabel – Meerjarige impact van de aangekondigde maatregelen (in miljoen euro)

	2026	2027	2028	2029
Nieuwe maatregelen				
Beheerkosten (RVA en UI)	-20,5	-12,2	-11,7	-11,7
<i>Uitvoering van de hervorming van de werkloosheidsregelgeving 2025</i>	-8,0	-0,5	0,0	0,0
<i>Actieplan voor de modernisering van de sector werkloosheid en de aanvragen tot loopbaanonderbreking</i>	-2,5	-1,7	-1,7	-1,7
<i>Duurzame digitale diensten</i>	-2,0	-2,0	0,0	0,0
<i>IT-uitgaven (HVW)</i>	-8,0	-8,0	-10,0	-10,0
Aanpassing van vroegere maatregelen				
Bijkomend familiekrediet (buiten de RVA, overheveling naar niet-verdeelde maatregelen op het niveau van entiteit I)	-15,0	-15,0	-35,0	-35,0
Harmonisering van de loopbaanonderbreking en het tijdscrediet	-4,7	-0,8	3,0	6,9
Afschaffing premie voor langdurig werklozen die een baan in een andere regio accepteren	-0,3	0,0	0,0	0,0
Totaal	-40,5	-28,0	-43,7	-39,8

Bron: begrotingsnotificaties en beslissingen van de regering, december 2025

5.2.1 Kredieten voor de modernisering van de sector van de werkloosheid en voor de uitvoering van de hervorming van de werkloosheidsregelgeving van 2025

De ministerraad besliste op 12 december 2025 om middelen toe te kennen aan de RVA, de HVW en de private uitbetalingsinstellingen (UI). Die moeten het mogelijk maken de werkloosheidshervorming te implementeren, de sector te digitaliseren en de beheersystemen te verbeteren, om onder andere de continuïteit van de diensten te verzekeren. Die begrotingskredieten zijn vooral bedoeld voor IT-uitgaven (personeelskosten en investeringen in de vernieuwing van de infrastructuur en de toepassingen).

De beheerbegroting van de RVA wordt zo opgetrokken met 20,5 miljoen euro in 2026¹⁹⁰, 12,2 miljoen euro in 2027¹⁹¹ en 11,7 miljoen euro in 2028 en 2029¹⁹².

5.3 Opvolging van vroegere begrotingsmaatregelen

5.3.1 Beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd en versterkte degressiviteit

De programmawet van 18 juli 2025 voert de hervorming uit van het stelsel van de uitkeringen voor volledige werkloosheid (met inbegrip van de inschakelingsuitkeringen). Dat gebeurt voornamelijk door:

¹⁹⁰ Waarvan 8,3 miljoen euro voor de RVA, 9,1 miljoen euro voor de HVW en 3,1 miljoen euro voor de private uitbetalingsinstellingen (UI). Voor de private UI wordt dat bedrag specifiek bestemd voor meer bewaking. Hun andere aanvragen voor communicatie, IT-aanpassingen en opleiding van het personeel (13,9 miljoen euro in 2026 en 4,2 miljoen euro vanaf 2027) werden niet ingewilligd.

¹⁹¹ Waarvan 4,2 miljoen euro voor de RVA en 8 miljoen euro voor de HVW.

¹⁹² Waarvan 1,7 miljoen euro voor de RVA en 10 miljoen euro voor de HVW.

- de vereenvoudiging van de voorwaarden en van de regels om in aanmerking te komen voor werkloosheidsuitkeringen;
- de wijziging van het tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkeringen tijdens de potentiële vergoedingsperiode (herziening van de degressiviteit);
- de beperking van de maximale duur van de vergoedingsperiode;
- de wijziging van de toelaatbaarheidsvoorwaarden en -regels voor inschakelingsuitkeringen;
- een kortere beroepsinschakelingstijd;
- de inkorting van de maximale periode van inschakelingsuitkeringen.

A. Hervorming van de gewone werkloosheidsuitkeringen

Het recht op gewone werkloosheidsuitkeringen

Om het recht op werkloosheidsuitkeringen te openen, moet elke voltijdse werknemer voortaan 312 gewerkte of daarmee gelijkgestelde dagen kunnen aantonen (wat neerkomt op ongeveer twaalf maanden) tijdens een referteperiode van 36 maanden¹⁹³. Vóór de hervorming hing dat recht af van de leeftijd van de aanvrager en voorzag het in een aantal mogelijke referteperiodes.

In tegenstelling tot de situatie vóór de hervorming, worden de gewerkte en daarmee gelijkgestelde dagen die dateren van vóór een eerdere opening op het recht op werkloosheidsuitkeringen niet meer meegeteld om het recht opnieuw te openen. De situaties die aanleiding konden geven tot een verlenging van de referteperiode voor de opening van het recht worden bovendien beperkt tot gewerkte periodes en periodes van arbeidsongeschiktheid.

Beperking van de maximale werkloosheidsperiode en versterkte degressiviteit

Door de hervorming wordt het recht op werkloosheidsuitkeringen voortaan toegekend voor een periode van maximaal 24 maanden, opgesplitst in twee periodes.

Tijdens de eerste vergoedingsperiode (12 maanden) wordt bij de berekening van de uitkeringen tijdens de eerste twee fases (die elk drie maanden duren, zoals vroeger) rekening gehouden met loonplafonds die met respectievelijk 750 en 500 euro per maand zijn opgetrokken. Tegelijk zijn de geldende dagminima voor die twee fases met 10% opgetrokken. De derde fase, die zes maanden duurt, blijft onveranderd.

De tweede vergoedingsperiode kan maximaal twaalf maanden duren, afhankelijk van het beroepsverleden. Elke periode van 104 gewerkte of daarmee gelijkgestelde dagen (dat zijn nagenoeg vier maanden) bovenop de 312 gewerkte of daarmee gelijkgestelde dagen die in aanmerking worden genomen voor het openen van het recht op werkloosheidsuitkeringen, geeft in de voltijdse formule recht op één maand uitkering extra. In de loop van die tweede periode ontvangt de begunstigde een forfaitaire uitkering waarvan het bedrag gelijk is aan dat van de derde vergoedingsperiode, die nu geschrapt is.

Sommige categorieën van werklozen worden niet onderworpen aan de beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd¹⁹⁴. Het gaat onder meer over personen die, op het ogenblik van de aanvraag die het recht op uitkeringen opent, de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt en een loopbaan van minstens 31 jaar kunnen bewijzen.

Bovendien is er voorzien in meerdere overgangsmaatregelen voor de andere categorieën, zodat zij in 2026¹⁹⁵ nog werkloosheidsuitkeringen kunnen genieten gedurende een variabele looptijd,

¹⁹³ 312 halve dagen voor een werknemer die op vrijwillige basis deeltijds werkt.

¹⁹⁴ Niet-inzetbare werkzoekenden die beschermingsuitkeringen genieten, personen die een uitkering krijgen in de regeling van tijdelijke werkloosheid of het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag of die een kunstwerkuitkering krijgen, en personen die werken in een maatwerkbedrijf of die een opleiding volgen voor verpleegkundige of verpleeghulp tijdens de duur van die opleiding van maximum vijf jaar.

¹⁹⁵ Of zelfs nog nadien, zoals bij werklozen die vóór 1 januari 2026 een opleiding voor een knelpuntberoep hebben aangevraagd waarvoor een vrijstelling wordt verleend voor wie het recht op uitkeringen gehouden blijft voor de ononderbroken duur van de opleiding tot uiterlijk 30 juni 2030, of de deeltijdse werknemer die op het einde van het recht een inkomensgarantie-uitkering geniet

volgens de vergoedingsperiode en de fase waarin ze zich bevonden op 30 juni 2025 of op het moment waarop de uitkeringsaanvraag na die datum werd ingediend.

B. Hervorming van de inschakelingsuitkeringen

De werkloosheidsverzekering bepaalt dat jongeren die na hun studies geen werk vinden, na afloop van een beroepsinschakelingstijd en voor zover zij voldoen aan bepaalde voorwaarden, gedurende een beperkte tijd recht hebben op inschakelingsuitkeringen. Jongeren die werkloos worden, maar nog niet lang genoeg gewerkt hebben om het recht op gewone werkloosheidsuitkeringen te openen, kunnen er ook aanspraak op maken.

Door de hervorming wordt de beroepsinschakelingstijd ingekort van twaalf tot zes maanden. Daarna kan de betrokkene aanspraak maken op inschakelingsuitkeringen, die nog slechts maximaal één jaar worden toegekend¹⁹⁶.

C. Budgettair rendement

Aanvankelijk zouden de nieuwe regels worden toegepast op de uitkeringsaanvragen die vanaf 1 juli 2025 worden ingediend. Voor wie vóór die datum uitkeringsgerechtigd was, stopte het recht op uitkeringen op de eerste dag van 2026 behalve voor de vrijgestelde categorieën van werklozen.

Het verwachte budgettair rendement was 902 miljoen euro in 2026 en zou in 2029 op kruissnelheid komen met 1.917 miljoen euro¹⁹⁷.

De RVA en de beleidscel van de minister van Werk gaven echter aan dat de precieze regels omtrent die maatregelen nog ter discussie lagen en dat die budgettaire rendementen moesten worden herzien na de goedkeuring van de programmawet.

De programmawet van 18 juli 2025 voorziet echter in een geleidelijke uitvoering van de hervorming van de werkloosheid: de nieuwe bepalingen treden in werking voor uitkeringsaanvragen die worden ingediend vanaf 1 maart 2026 (maar niet voor de vrijgestelde categorieën), terwijl de bestaande uitkeringsgerechtigden die in de toekomst hun recht op het stelsel van werkloosheidsuitkeringen verliezen, sinds september 2025 stelselmatig geïnformeerd worden door de RVA. Zij krijgen nog uitkeringen gedurende een overgangperiode die afhankelijk van de groepen eindigt tussen 1 januari 2026 en 1 juli 2027.

en die dat recht kan behouden gedurende zijn hele deeltijdse tewerkstelling, zolang het minstens om een halftijdse tewerkstelling gaat.

¹⁹⁶ Tot nu toe werden de inschakelingsuitkeringen gedurende maximaal 36 maanden toegekend voor samenwonenden, of gedurende 36 maanden na de leeftijd van 30 jaar voor gezinshoofden en alleenstaanden met mogelijkheid tot toekenning van additionele rechten per periode van zes maanden.

¹⁹⁷ 1.803 miljoen euro in 2027 en 1.860 miljoen euro in 2028.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING - BEGROTINGSJAAR 2026 / 94

Tabel – Raming van het aantal uit de werkloosheid uitgesloten personen per golf en per gewest

GOLVEN	GOLF 1		GOLF 2	GOLF 3	GOLF 4	GOLF 5	GOLF 6	TOTAAL
	Werkloosheid	Inschakeling	Werkloosheid	Werkloosheid	Werkloosheid	Werkloosheid	Werkloosheid	
Soort uitkeringsgerechtigde								
Einddatum van het recht	1 januari 2026	1 ^e semester 2026	1 maart 2026	1 april 2026	1 juli 2026	Tussen 1 juli 2026 en 1 juli 2027	1 juli 2027	
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	3.021	1.400	11.926	13.152	6.922	4.648	640	41.709
Duitstalige Gemeenschap	31	64	164	227	271	164	32	953
Vlaams Gewest	1.672	2.783	8.883	15.331	16.473	14.154	3.380	62.676
Waals Gewest zonder de Duitstalige Gemeenschap	4.494	11.072	18.624	22.806	18.329	10.833	2.408	88.566
Totaal	9.218	15.319	39.597	51.516	41.995	29.799	6.460	193.904

Bron: Rekenhof op basis van de gegevens van de RVA (raming september 2025)

Ondanks de spreiding in de tijd werd de budgettaire impact van de hervorming van de werkloosheid naar boven herzien en opgenomen in de algemene toelichting bij de begroting 2026, voor een opbrengst van 1.685,2 miljoen euro in 2026 tot 2.453,3 miljoen euro in 2030¹⁹⁸.

Tabel – Budgettair rendement van de hervorming van de werkloosheid (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Initiële begroting 2025 (a)	-26,0	902,0	1.803,0	1.860,0	1.917,0
Nieuwe raming juni 2025 (b)	0,0	1.685,2	2.286,7	2.440,6	2.447,8
Vershil (b) – (a)	+26,0	+783,2	+483,7	+580,6	+530,8

Bron: begrotingsnotificaties van 14 februari en 28 maart 2025 en begrotingswerkzaamheden van de RVA

De overgangsmaatregelen verklaren waarom het in 2026 verwachte rendement slechts ongeveer driekwart is van het verwachte rendement voor de volgende jaren en waarom het geleidelijk aan stabiliseert vanaf 2028.

5.3.2 Geen nieuwe intredingen in de SWT-stelsels

Het koninklijk besluit¹⁹⁹ van 5 september 2025 heft de verschillende bestaande stelsels van werkloosheid met bedrijfstoeslag²⁰⁰ (SWT) op door nieuwe intredingen te verbieden. De maatregel heeft geen betrekking op het SWT-stelsel voor ontslagen mindervalide werknemers of werknemers

¹⁹⁸ 2.286,7 miljoen euro in 2027, 2.440,6 miljoen euro in 2028 en 2.447,8 miljoen euro in 2029.

¹⁹⁹ Koninklijk besluit van 5 september 2025 tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, en tot opheffing van het koninklijk besluit van 19 september 1980 betreffende het recht op werkloosheidsuitkeringen en op aanvullende vergoedingen van ontslagen bejaarde grensarbeiders of die volledig werkloos zijn gesteld en van het koninklijk besluit van 7 december 1992 betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen in geval van conventioneel brugpensioen.

²⁰⁰ Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag biedt een oudere werknemer die wordt ontslagen onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om bovenop de werkloosheidsuitkering een bedrijfstoeslag ten laste van zijn vroegere werkgever te ontvangen tot hij de pensioenleeftijd bereikt (in 2024 waren er 10.351 begunstigden en bedroegen de werkloosheidsuitkeringen 199,1 miljoen euro).

met ernstige fysieke problemen. Zij kunnen het stelsel blijven genieten als ze aan de voorwaarden voldoen²⁰¹.

Aangezien de betaalde uitkeringen geleidelijk aan zullen uitdoven, moest de maatregel volgens de begrotingsramingen van 2025 een budgettair rendement genereren dat oploopt van naar schatting 35 miljoen euro in 2026 tot 77 miljoen euro in 2029. Voor het jaar 2025 werd echter voorzien in een begrotingsuitgave van 8,6 miljoen euro omdat er in dat jaar waarschijnlijk meer aanvragen dan gewoonlijk zouden worden ingediend door de aankondiging van de maatregel in combinatie met de overgangsbepalingen waarover overlegd werd met de sociale partners. Bij zijn analyse van de initiële begroting 2025 had het Rekenhof opgemerkt dat dat anticiperende gedrag niet werd meegenomen in de begrotingsvooruitzichten voor 2026 en de volgende jaren.

Rekening houdend met dat anticiperende gedrag en met de effectieve datums van inwerkingtreding van de afschaffing werden die nieuwe ramingen opgenomen in het laatste verslag van het Monitoringcomité en in de algemene toelichting van de initiële begroting 2026, overeenkomstig de volgende tabel:

Tabel – Budgettair rendement van het einde van de intredingen in de SWT-stelsels (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Initiële begroting 2025 (a)	-8,4	35,0	59,0	70,0	77,0
Herraming juni 2025 (b)	-8,6	-5,2	14,9	37,0	64,8
Vershil (b) – (a)	-0,2	-40,2	-44,1	-33,0	-12,2

Bron: begrotingsnotificaties van 14 februari en 28 maart 2025 en begrotingswerkzaamheden van de RVA

5.3.3 Familiekrediet “rugzak”

De regering had naar aanleiding van de initiële begroting 2025 aangekondigd de systemen te willen aanpassen die recht geven op verlof voor wie mee instaat voor de zorg van een kind. In dat verband zou een familiekrediet (een “rugzakje” aan verlofrechten) met daarin de bestaande verlofregelingen in samenhang met de geboorte en de zorg achteraf, aan het kind worden toegewezen en ter beschikking worden gesteld van een ouder (1^e of 2^e graad). De maatregel moest de verlofrechten vereenvoudigen, groeperen en voor alle stelsels (werknemers, zelfstandigen, ambtenaren) uniformiseren. Hoewel de regels en het tijdschema voor de inwerkingtreding nog niet werden goedgekeurd, was vanaf 2026 een begrotingsenveloppe van 25 miljoen euro uitgetrokken ten laste van het Globaal Beheer (begroting van de RVA).

In het kader van de initiële begroting 2026 is het bedrag van 25 miljoen euro dat oorspronkelijk in de begroting van de RVA was ingeschreven, overgeheveld naar de niet-verdeelde maatregelen van entiteit I. Naar aanleiding van de goedkeuring van het Plan voor Sociale Cohesie in december 2025 is dat budget met 15 miljoen euro opgetrokken voor 2026²⁰², eveneens bij de niet-verdeelde uitgaven van entiteit I. De regering heeft ook beslist om bovenop dat bedrag nog een bijkomende enveloppe van 25 miljoen euro toe te kennen vanaf 2028.

Die begrotingsenveloppe zou worden gebruikt voor de invoering van een extra week moederschapsrust/geboorteverlof per kind, die één van beide partners kan opnemen, los van hun professioneel statuut. De bevoegde ministers moeten het voorontwerp van wet tot vastlegging van een kader voor het familiekrediet overigens tegen eind juli 2026 voorleggen.

²⁰¹ De betrokkene moet 58 jaar zijn of ouder en een beroepsloopbaan van minstens 35 jaar hebben gehad.

²⁰² 15 miljoen euro voor 2027 en 10 miljoen euro vanaf 2028.

Tabel – Meerjarenbegrotingsenveloppe voor het familiekrediet (in miljoen euro)

	2026	2027	2028	2029
Initiële begroting 2025	25,0	25,0	25,0	25,0
Notificaties december 2025	0,0	0,0	25,0	25,0
Plan voor Sociale Cohesie	15,0	15,0	10,0	10,0
Totaal	40,0	40,0	60,0	60,0

Bron: begrotingsnotificaties en beslissingen van de regering, februari, maart en december 2025

Voor het bepalen van de kredieten 2026 is uitgegaan van het aantal geboortes²⁰³ en de gemiddelde kostprijs van een week verlof in het kader van het stelsel van werknemers²⁰⁴. Dat leidt tot een geraamd bedrag van 50 miljoen euro²⁰⁵ voor een volledig jaar. Die raming gaat er echter van uit dat de toegekende week volledig wordt opgenomen en houdt geen rekening met de effectieve datum van inwerkingtreding van de maatregel. Het ingeschreven krediet van 40 miljoen euro lijkt bijgevolg overschat. Het Rekenhof kan deze overschatting niet nagaan omdat de juiste regels van de maatregel nog moeten worden vastgelegd.

5.3.4 Vrijwillig ontslag met tijdelijke werkloosheidsuitkering

Die maatregel uit het federaal regeerakkoord van 31 januari 2025 wil aan elke werknemer met een beroepsloopbaan van minstens tien jaar de gelegenheid bieden om eenmalig zonder wettige reden ontslag te nemen uit een passende dienstbetrekking en gedurende maximaal zes maanden toch een werkloosheidsuitkering te ontvangen. Die periode kan met maximaal zes maanden worden verlengd als de werknemer in de eerste drie maanden werkloosheid een opleiding start voor een knelpuntberoep en die opleiding met succes voltooit. In de initiële begroting 2025 was voor die maatregel een budgettaire rendement (besparing) opgenomen van 45 miljoen euro in 2026 en 61 miljoen euro per jaar vanaf 2027.

Die raming ging uit van de hypothese dat de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen die zouden worden toegekend tijdens de uitsluitingsperiode²⁰⁶ die aan de ontslagnemende werknemers wordt opgelegd, meer dan gecompenseerd zouden worden door de besparingen als gevolg van de beperking van de periode van uitkeringen²⁰⁷. De regering heeft de aanvankelijk geplande maatregel niet uitgevoerd die het recht op werkloosheidsuitkeringen voor de werknemer schrapt na de periode van potentiële en tijdelijke uitsluiting waarin het huidige systeem voorziet.

Zoals het Rekenhof opmerkte bij zijn analyse van de initiële begroting 2025 was de geraamde impact gebaseerd op de budgettaire evaluatie van de verkiezingsprogramma's door het FPB in de aanloop naar de verkiezingen in juni 2024. Die cijfers werden sindsdien evenwel niet meer geactualiseerd noch aangepast aan de regels in het regeerakkoord voor de uitvoering van de maatregel²⁰⁸.

²⁰³ Aantal geboortes: 108.150 in 2024 en 110.198 in 2023.

²⁰⁴ Bedrag van de gemiddelde dagvergoeding in het kader van de bescherming van het moederschap/het vaderschap – een algemeen gemiddelde van 86,82 euro in 2023 (laatste beschikbare gegevens van het RIZIV).

²⁰⁵ Waarbij voor 2026 de volgende gegevens werden gebruikt: (1) een gemiddelde dagvergoeding van 92,13 euro (toepassing van een index van 2%), d.i. 460,67 euro voor een week van 5 dagen en (2) het aantal geboortes in 2024.

²⁰⁶ De artikelen 51 en 52bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering bepalen dat de werknemer gedurende ten minste vier weken en ten hoogste 52 weken kan worden uitgesloten van het genot van de uitkeringen als hij zonder wettige reden ontslag neemt uit een passende dienstbetrekking. Gemiddeld beslissen de directeurs van de werkloosheidsbureaus in de praktijk een uitsluitingsduur van iets meer dan negen weken op te leggen. Na afloop van die periode krijgt de werknemer terug het recht op werkloosheidsuitkeringen en die werkwijze kan zich verschillende keren tijdens de loopbaan van een werknemer herhalen.

²⁰⁷ De gemiddelde werkloosheidsduur van die begunstigden werd toen op ongeveer 16 maanden geraamd.

²⁰⁸ De evaluatie van het FPB had aanvankelijk betrekking op een voorstel waarbij elke werknemer de mogelijkheid zou hebben om tweemaal in een loopbaan ontslag te nemen, zonder vereiste qua minimale loopbaan.

De RVA heeft die ramingen in juni 2025 herzien volgens de regels in de programmawet van 18 juli 2025 die die maatregel uitvoert en raamt de kost op 33,6 miljoen euro in 2026 en 34 miljoen euro per jaar tussen 2027 en 2030. Dat verschil werd verwerkt in het rapport van het Monitoringcomité van 22 september 2025 en dus in de algemene toelichting van de initiële begroting 2026.

Tabel – Begrotingskost van de maatregel betreffende vrijwillig ontslag met tijdelijke werkloosheidsuitkering (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Initiële begroting 2025 (a)	0,0	45,0	61,0	61,0	61,0
Herraming juni 2025 (b)	0,0	-33,6	-34,0	-34,0	-34,0
Vershil (b) – (a)	0,0	-78,6	-95,0	-95,0	-95,0

Bron: begrotingsnotificaties van 14 februari en 28 maart 2025 en begrotingswerkzaamheden van de RVA

Ondanks het feit dat het recht om ontslag te nemen wordt beperkt van twee tot slechts één keer en dat de voorwaarde van een minimale loopbaan wordt ingevoerd, kan de omslag van budgettaire rendement naar budgettaire kost vooral worden verklaard door het behoud van het sanctiemechanisme als de ontslagnemende werknemer van dat recht afziet of wanneer hij later opnieuw zonder wettige reden ontslag neemt uit een passende betrekking.

Volgens de uiteindelijk uitgewerkte regeling krijgt een werknemer met een loopbaan van ten minste tien jaar voortaan bijgevolg één keer in zijn loopbaan de bijkomende optie om te ontsnappen aan de periode van tijdelijke uitsluiting in ruil voor de beperking van de looptijd van zijn recht op uitkeringen tot zes maanden (verlengbaar onder voorwaarden).

Het Rekenhof kan niet beoordelen hoe groot de eventuele overschatting van de uitgaven is, maar merkt op dat de RVA zich voor zijn nieuwe raming baseert op onzekere hypothesen. Zo gaat hij er onder meer van uit dat alle in aanmerking komende begunstigden voor die nieuwe mogelijkheid²⁰⁹ zullen kiezen of dat de invoering van die nieuwe maatregel in aanmerking komende werknemers er in de toekomst vaker toe zal aanzetten ontslag te nemen.

5.3.5 Tijdskrediet einde loopbaan

Het koninklijk besluit van 5 september 2025²¹⁰ voert de voorwaarde in waarbij de vereiste loopbaan voor een tijdskrediet einde loopbaan geleidelijk wordt opgetrokken²¹¹. Vanaf 1 januari 2026 stijgt de vereiste loopbaan van 25 naar 31 jaar voor mannen en naar 26 jaar voor vrouwen, en vervolgens geleidelijk naar 35 jaar voor mannen en 30 jaar voor vrouwen tegen 1 januari 2030.

Overeenkomstig de modaliteiten van het koninklijk besluit heeft de RVA de opbrengsten in september 2025 herzien en opgenomen in het meest recente rapport van het Monitoringcomité en in de algemene toelichting bij de initiële begroting 2026:

²⁰⁹ Dat lijkt een rationele hypothese als men ervan uitgaat dat de begunstigden gemiddeld slechts drie maanden werkloos blijven, zoals de RVA aannam in zijn berekeningen die hij baseerde op de Enquête naar de arbeidskrachten van 2017 van Statbel. Die hypothese lijkt echter minder waarschijnlijk naarmate de werknemers verder in hun loopbaan vorderen.

²¹⁰ Koninklijk besluit van 5 september 2025 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 tot uitvoering van hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking, betreffende de landingsbanen.

²¹¹ Het tijdskrediet binnen de eindloopbaanregeling biedt oudere werknemers uit de privésector nu de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden (zoals een loopbaan van minstens 25 jaar als werknemer) 4/5e of halftijds te werken en tegelijk mogelijk uitkeringen voor tijdskrediet van de RVA te ontvangen om het loonverlies deels te compenseren (in 2024 waren er 55.235 begunstigden en bedroegen de werkloosheidsuitkeringen 237,6 miljoen euro). De algemene regeling bepaalt dat die compensatievergoedingen alleen worden betaald aan werknemers van 60 jaar, maar door uitzonderingsregelingen kunnen die vergoedingen ook worden verkregen vanaf 55 jaar.

Tabel – Budgettair rendement op het tijdskrediet einde loopbaan (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Initiële begroting 2025 (a)	0,0	9,2	10,9	12,3	14,1
Herraming september 2025 (b)	0,0	1,6	4,2	7,7	12,3
Vershil (b) – (a)	0,0	-7,6	-6,7	-4,6	-1,8

Bron: begrotingsnotificaties van 14 februari en 28 maart 2025 en begrotingswerkzaamheden van de RVA

De verschillen tussen de ramingen zijn te verklaren door de definitieve regels in het nieuwe reglementaire kader. In de initiële ramingen werd immers geen onderscheid gemaakt tussen mannen en vrouwen voor de voorwaarde in verband met de vereiste loopbaan om voor de algemene regeling in aanmerking te komen. Ze gingen er overigens ook van uit dat werknemers jonger dan 60 jaar in de toekomst geen uitzonderingsstelsels meer zouden genieten, aangezien de collectieve arbeidsovereenkomsten die dat mogelijk maakten op 30 juni 2025 verstreken²¹².

5.3.6 Pleegouderverlof

De programmawet van 18 juli 2025 voert vanaf 1 juli 2025 het recht op ouderschapsverlof voor pleegouders²¹³ in. Het ouderschapsverlof is een thematisch verlof waarmee een ouder zijn/haar arbeidsprestaties tijdelijk kan opschorten of verminderen om zich bezig te houden met zijn/haar kind(eren), en dat recht geeft op een maandelijks forfaitaire vergoeding die wordt uitbetaald door de RVA. Vóór de invoering van de maatregel hadden enkel verwanten in de eerste graad en adoptieouders recht op ouderschapsverlof.

In de initiële begroting 2025 werden de jaarlijkse kosten op 1,1 miljoen euro geraamd vanaf 2026 (RSZ-Globaal Beheer: 0,8 miljoen euro voor de privésector en FOD Werkgelegenheid: 0,3 miljoen euro voor de overheidssector). De RVA is van oordeel dat de initiële raming geldig blijft.

5.3.7 Schraping van de werkloosheidsuitkeringen voor “interregionale mobiliteit” en voor knelpuntberoepen

Het koninklijk besluit van 5 september 2025 heeft de toekenning van uitkeringen “interregionale mobiliteit” en uitkeringen voor knelpuntberoepen opgeheven. Er werd een technische correctie ten belope van -0,3 miljoen euro toegepast op het ontwerp van initiële begroting 2026 van de RVA om het bedrag van de ontvangsten en uitgaven op nul te brengen. Voor de latere jaren wordt geen budgettair rendement/budgettaire kost verwacht.

5.3.8 Maatregel buiten Globaal Beheer – Harmonisering van de loopbaanonderbreking en het tijdskrediet

In de initiële begroting 2025 plande de regering de diverse vormen van loopbaanonderbreking te harmoniseren²¹⁴ met die van het tijdskrediet²¹⁵. De voornaamste verschillen tussen de twee stelsels hebben betrekking op het bedrag van de toegekende forfaitaire uitkeringen, de toegangsvoorwaarden en de looptijd van het recht. De maatregel had een brutobegrotingskost van naar schatting 11,5 miljoen euro in 2025 (anticiperend gedrag) en moest aan het einde van de overgangsperiode, in 2030, een besparing opleveren van 12,1 miljoen euro. Het Rekenhof stelde vast

²¹² Ingevolge het akkoord dat de Groep van Tien daarover sloot op 13 maart 2025 werden die overeenkomsten verlengd tot 30 juni 2029.

²¹³ Pleegouder: iemand die door de rechtbank, door een erkende dienst voor pleegzorg, door de diensten van *Aide à la Jeunesse* of door het Comité Bijzondere Jeugdbijstand wordt aangesteld met het oog op langdurige pleegzorg, waarbij duidelijk is dat het kind minimaal zes maanden in hetzelfde pleeggezin zal verblijven.

²¹⁴ Regeling die werknemers de mogelijkheid biedt om hun beroepsactiviteit volledig op te schorten of om hun arbeidsprestaties te verminderen, eventueel met toekenning van een toelage in de overheidssector. De maatregel wordt gefinancierd met een dotatie van de FOD Werkgelegenheid en door de deelstaatentiteiten.

²¹⁵ Het gaat om loopbaanonderbrekingen in de privésector. Die worden gefinancierd door het Globaal Beheer.

dat de brutokosten/-opbrengsten waren weergegeven, zonder rekening te houden met de door de deelstaatentiteiten gestorte ontvangsten²¹⁶.

In 2025 werd die maatregel niet uitgevoerd. De regering heeft de maatregel bijgevolg uitgesteld naar 2026 en heeft daarbij enkel het bedrag van de uitgaven opgenomen die onder Entiteit I vallen, conform de eerdere opmerking van het Rekenhof. De maatregel vertegenwoordigt dus een begrotingskost van naar schatting 4,7 miljoen euro in 2026 om tot een nettorendement van 14,6 miljoen euro te komen in 2031²¹⁷. Die bedragen zijn afkomstig van de initiële raming van de RVA, die niet werd geactualiseerd. Momenteel zijn de regels en het tijdschema voor de inwerkingtreding nog niet gekend.

Overwegende dat de bevoegde ministers tegen eind juli 2026 een voorstel moeten voorleggen en gelet op de wijzigingen in het stelsel van het tijds krediet in 2025 zal de budgettaire impact moeten worden herzien.

²¹⁶ Bepaalde bevoegdheden van de RVA werden in het kader van de zesde staatshervorming overgedragen naar de deelstaatentiteiten. De RVA blijft echter bevoegd voor de uitvoering van het stelsel van de loopbaanonderbreking voor de lokale en provinciale besturen en voor de administraties van de gemeenschappen en de gewesten, zolang de deelstaatentiteiten geen gebruik maken van hun bevoegdheid om een einde te stellen aan het gebruik van de federale regeling. De deelstaatentiteiten financieren de uitgaven die de RVA voor hun rekening doet. In 2025 hebben enkel de Vlaamse deelstaatentiteiten die bevoegdheid overgenomen.

²¹⁷ Voor entiteit II (zonder de Vlaamse deelstaatentiteiten) kost de maatregel 6,9 miljoen euro in 2026 en dalen die kosten geleidelijk tot 2,4 miljoen euro in 2031.

BIJLAGE 1 – HERVORMING PERSONENBELASTING / 100

Bijlage 1

	2026	2027	2028	2029	2030
Totale budgettaire impact (2026-2030) per begrotingsjaar (in miljoen euro)					
Totale impact	-420,93	-669,46	-1.534,96	-3.978,37	-5.350,90
Verhoging BVS	-531,00	-714,70	-1.057,74	-3.483,97	-4.988,40
Fiscale werkbonus	-60,00	-60,00	-218,00	-218,00	-218,00
Bijzondere bijdrage sociale zekerheid			-422,99	-422,99	-422,99
Subtotaal I: Belastinghervorming in enge zin	-591,00	-774,70	-1.698,73	-4.124,96	-5.629,39
Hervorming kinderen ten laste	6,76	-5,24	10,86	-30,34	-30,34
Toeslag alleenstaande ouders enkel voor werkelijke alleenstaanden				134,60	134,60
Belastingvermindering werkloosheidsuitkeringen	257,40	253,40	245,90	215,50	215,50
Uitdoven huwelijksquotiënt tegen 2029	66,29	114,59	145,59	78,79	78,79
Uitdoven huwelijksquotiënt gepensioneerden	13,02	29,02	47,22	26,72	26,72
Afbouw belastingvermindering hoogste pensioenen	33,95	33,55	32,75	22,35	22,35
Lagere belasting pensioenen		-26,50	-26,50	-26,50	-26,50
Ondernemersaftrek		-89,75	-89,75	-114,40	-114,40
Afschaffing belastingvermeerdering voorafbetalingen	-12,42	-12,42	-12,42	-12,42	-12,42
Optrekken bedrijfsleidersbezoldiging	19,17	19,17	19,17	19,17	19,17
Sanctie 20% regel - 7,5% - deel werknemers	10,57	11,88	12,44	12,44	12,44
Sanctie 20% regel - 7,5% - deel bedrijfsleiders	18,30	20,51	21,48	21,48	21,48
Auteursrechten	-142,13	-142,13	-142,13	-142,13	-142,13
Overuren	-100,84	-100,84	-100,84	-100,84	-100,84
Correctiefactor gemeenten				42,17	174,07
Subtotaal II: Overige maatregelen	170,07	105,24	163,77	146,59	278,49
Federale impact per begrotingsjaar (in miljoen euro)					
Federale Overheid	-320,26	-493,70	-1.273,80	-3.017,01	-4.072,12
Verhoging BVS	-372,20	-501,24	-741,83	-2.443,44	-3.498,55
Fiscale werkbonus	-60,00	-60,00	-218,00	-218,00	-218,00
Bijzondere bijdrage sociale zekerheid	0,00	0,00	-422,99	-422,99	-422,99
Subtotaal I: Belastinghervorming in enge zin	-432,20	-561,24	-1.382,82	-3.084,43	-4.139,54
Hervorming kinderen ten laste	4,74	-3,67	7,61	-21,27	-21,27
Toeslag alleenstaande ouders enkel voor werkelijke alleenstaanden				94,35	94,35
Belastingvermindering werkloosheidsuitkeringen	180,42	177,62	172,36	151,05	151,05
Uitdoven huwelijksquotiënt tegen 2029	46,46	80,32	102,05	55,23	55,23
Uitdoven huwelijksquotiënt gepensioneerden	9,13	20,34	33,10	18,73	18,73
Afbouw belastingvermindering hoogste pensioenen	23,80	23,52	22,96	15,67	15,67
Lagere belasting pensioenen		-18,57	-18,57	-18,57	-18,57
Ondernemersaftrek		-62,91	-62,91	-80,19	-80,19
Afschaffing belastingvermeerdering voorafbetalingen	-12,42	-12,42	-12,42	-12,42	-12,42
Optrekken bedrijfsleidersbezoldiging	13,44	13,44	13,44	13,44	13,44
Sanctie 20% regel - 7,5% - deel werknemers	10,57	11,88	12,44	12,44	12,44
Sanctie 20% regel - 7,5% - deel bedrijfsleiders	18,30	20,51	21,48	21,48	21,48
Auteursrechten	-99,62	-99,62	-99,62	-99,62	-99,62
Overuren	-82,88	-82,88	-82,88	-82,88	-82,88
Subtotaal II: Overige maatregelen	111,93	67,54	109,02	67,42	67,42
Totale budgettaire impact	-420,93	-669,46	-1.534,96	-4.020,54	-5.524,97
Federale overheid	-320,26	-493,70	-1.273,80	-3.017,01	-4.072,12
Gewesten	-75,62	-134,23	-200,92	-780,69	-1.131,59
Gemeenten (excl. correctiefactor)	-25,04	-41,53	-60,24	-222,85	-321,27

Bron: FOD Financiën en Rekenhof

Er bestaat ook een Franstalige versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.



ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

rekenhof.be



Cour des comptes

Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2026



Rapport adapté en assemblée générale de la Cour des comptes du 18 février 2026

Table des matières

Introduction	6
PARTIE I Analyse de l'exposé général	7
Chapitre I	7
Analyse des données budgétaires de l'entité I	7
1 Présentation schématique	7
2 Paramètres macro-économiques	8
2.1 Généralités	8
2.2 Effets retour	9
2.2.1 Effets retour attendus lors de l'élaboration de la programmation pluriannuelle en 2025	9
2.2.2 Paramètres économiques sous-jacents et report de mesures	11
2.2.3 Hypothèses en matière de réforme des allocations de chômage	11
2.2.4 Incidence des réformes sur les compétences d'autres autorités	13
3 Aperçu du solde de financement de l'entité I	14
3.1 Les recettes	15
3.1.1 Les recettes et les dépenses fiscales	15
3.1.2 Les cotisations sociales	17
3.2 Les dépenses	17
3.2.1 Les dépenses sociales	17
3.2.2 Les transferts aux autres pouvoirs	18
3.2.3 Les fonctions économiques et les fonctions d'autorité	18
3.2.4 Les charges d'intérêt	19
3.2.5 Dépenses non-réparties	19
4 Aperçu des mesures adoptées pour l'année 2026	19
5 Examen de l'exposé général	20
Chapitre II	22
Mesures transversales	22
1 Introduction	22
1.1 Lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale	22
1.1.1 Lutte contre la fraude fiscale	22
1.1.2 Lutte contre la fraude sociale	24
1.2 Introduction de frais de traitement	25
1.3 Indexation en centimes (+272 millions d'euros en 2026)	25
1.3.1 Description de la mesure	26
1.3.2 Incidence budgétaire	26
1.3.3 Analyse et commentaires	27
1.4 Réorganisation des autorités fédérales	28
2 Dépenses militaires	28

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 3

2.1	Norme Otan	28
2.2	Financement des dépenses supplémentaires en matière de Défense pour la période 2025-2029	30
	Chapitre III	32
	Respect des critères budgétaires européens	32
1	Solde de financement de la Belgique	32
2	Programmation pluriannuelle 2025-2030.....	34
	PARTIE II Recettes et dépenses de l'État fédéral	37
	Chapitre I	37
	Recettes de l'État fédéral	37
1	Évolution générale des recettes du pouvoir fédéral	37
2	Recettes fiscales.....	37
2.1	Évolution des recettes de caisse	37
2.2	Estimation de base des recettes SEC par le SPF Finances	39
2.3	Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)	40
2.3.1.	Réforme de l'impôt des personnes physiques (2026-2030)	40
2.3.2.	Réforme des accises	42
2.3.3.	Taxe sur les plus-values	42
2.4	Incidence complémentaire des mesures fiscales	44
2.4.1	Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes	44
2.4.2	Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales	46
3	Recettes non fiscales.....	49
	Chapitre II	52
	Dépenses de l'État fédéral	52
1	Évolution générale des dépenses de l'État fédéral	52
2	Analyse des mesures d'assainissement	53
2.1	Mesures relatives aux crédits de personnel.....	53
2.1.1	Remplacement partiel des départs de personnel	53
2.1.2	Instauration d'une cotisation patronale pour le personnel statutaire de l'entité I	53
3	Respect de la spécialité budgétaire	55
3.1	Principes et surveillance par la Cour des comptes	55
3.2	Évolution	56
4	Départements d'appui	57

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 4

Section 06 - SPF Bosa – Programme 06.90.1 – Provision interdépartementale.....	57
5 Départements d'autorité.....	59
5.1 Section 12 – SPF Justice	59
5.1.1 Évolution des crédits et inscription au sein de provisions	59
5.1.2 Lutte contre la surpopulation carcérale	60
5.1.3 Sous-financement de crédits « frais de nourriture et d'entretien des détenus »	61
5.2 Section 13 – SPF Intérieur – programme 13.40.4 Dotation Fedasil.....	61
5.2.1 Évolution de la dotation – économies à partir de 2026	61
5.2.2 Mesures d'économie	61
5.3 Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement	62
5.3.1 Contribution à la Facilité européenne pour la paix	62
5.3.2 Limitation des crédits destinés à la coopération au développement	62
5.4 Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré.....	63
5.5 Section 18 – SPF Finances	65
6 Départements économiques.....	65
Section 32-SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie	65
7 Départements sociaux	66
7.1 Section 25 - Programme 25.55.2 – Fonds Kyoto	66
7.2 Section 44 - SPP Intégration sociale	67
7.2.1 Aide fédérale aux CPAS	67
7.2.2 Système de compensation pour les CPAS (+300 millions d'euros)	68
7.2.3 Réforme du revenu d'intégration en un montant d'intégration (-33,5 millions d'euros)	69
7.2.4 Introduction d'un délai d'attente de 5 ans pour l'aide sociale (-6,7 millions d'euros)	71
7.2.5 Composante de responsabilisation	71
8 Sections budgétaires spécifiques	72
Section 01 – Dotations	72
PARTIE III Recettes et dépenses de la sécurité sociale	73
Chapitre I	73
Recettes de la sécurité sociale	73
1 Évolution générale des recettes de la sécurité sociale.....	73
2 Recettes propres	73
2.1 Régime des travailleurs salariés.....	73
2.1.1 ONSS-Gestion globale	73
2.1.2 Incidences des mesures budgétaires	75
2.1.3 Suivi des mesures budgétaires antérieures	77
3 Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics	78

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 5

3.1	Dotations et subventions des pouvoirs publics	78
3.1.1	ONSS – Gestion globale	78
3.2	Financement alternatif	78
	Chapitre II	80
	Dépenses de la sécurité sociale	80
1	Évolution générale des dépenses de la sécurité sociale	80
2	Dépenses de pensions	80
2.1	Mesures budgétaires 2026	81
2.2	Aperçu des mesures pour la période 2027-2030	82
3	Dépenses en matière de soins de santé	83
4	Indemnités pour incapacité de travail	84
4.1	Reconnaissance de l'incapacité de travail	85
4.2	Autres mesures	88
5	Emploi et chômage	90
5.1	Dépenses de prestations de chômage	90
5.2	Impact des mesures budgétaires notifiées	91
5.2.1	Moyens pour la modernisation du secteur du chômage et à la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation du chômage de 2025	92
5.3	Suivi des mesures budgétaires antérieures	92
5.3.1	Limitation des allocations de chômage et dégressivité accrue	92
5.3.2	Fin des entrées dans les régimes RCC	95
5.3.3	Crédit familial « sac à dos »	95
5.3.4	Démission volontaire avec allocation de chômage temporaire	96
5.3.5	Crédit-temps fin de carrière	97
5.3.6	Congé parental parents d'accueil	98
5.3.7	Suppression des allocations de chômage de mobilité interrégionale et pour métiers en pénurie	98
5.3.8	Mesure hors Gestion globale – Harmonisation des interruptions de carrière et des crédits temps	98
	Annexe 1	100

Introduction

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets de budget de l'État pour l'année 2026¹.

L'article 45 de la loi susmentionnée impose que les projets de budget des voies et moyens et de budget général des dépenses, ainsi qu'un exposé général relatif auxdits projets, soient déposés à la Chambre des représentants au plus tard le 15 octobre de l'année qui précède l'année budgétaire. Ces documents n'ont toutefois été transmis que le 28 janvier 2026.

Afin de limiter les risques d'erreurs matérielles ou d'interprétation erronée des données budgétaires, une présentation préalable portant sur les observations les plus importantes de la Cour des comptes a été organisée avec les représentants du ministre des Finances et du ministre du Budget.

La Cour des comptes a procédé à son examen budgétaire conformément aux principes fondamentaux qu'elle a établis en la matière. Ces principes sont disponibles sur le site web de la Cour des comptes (www.courdescomptes.be).

¹ Chambre, 28 janvier 2026, DOC 56 1278/001 (exposé général), Chambre, 28 janvier 2026, DOC 56 1279/001 (budget des voies et moyens), Chambre, 28 janvier 2026, DOC 56 1280/001 (budget général des dépenses).

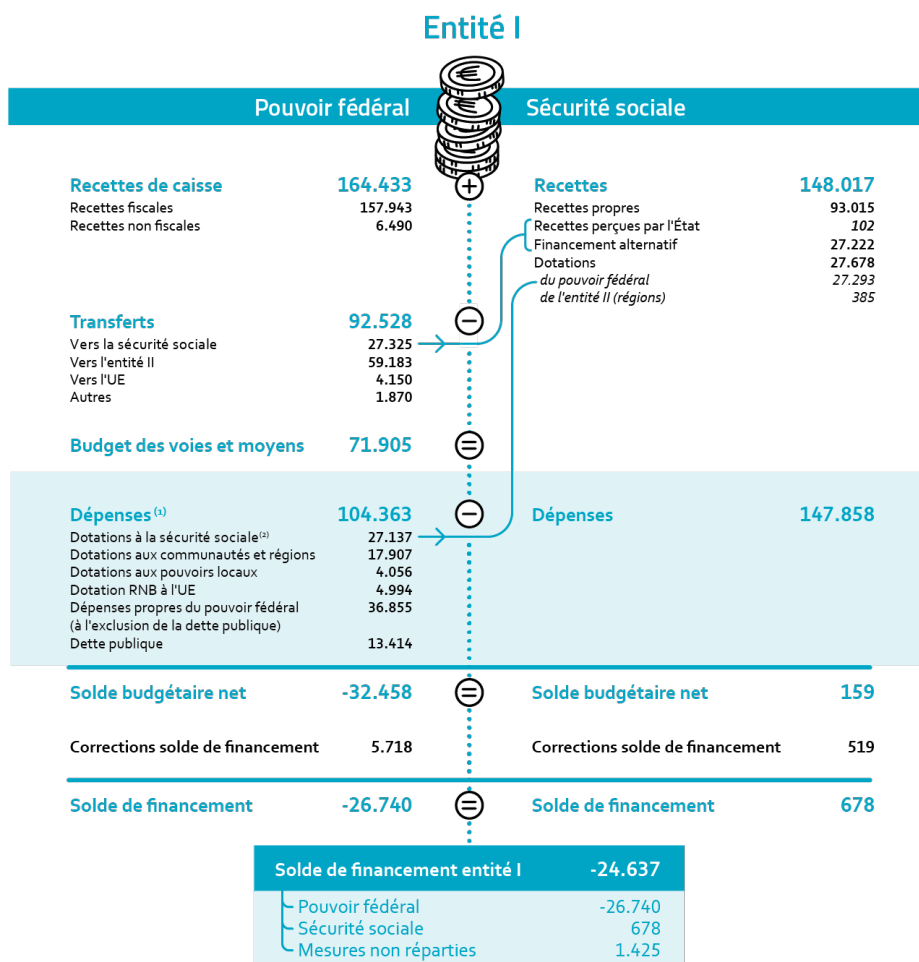
PARTIE I

Analyse de l'exposé général

Chapitre I

Analyse des données budgétaires de l'entité I

1 Présentation schématique



⁽¹⁾ Il s'agit des dépenses hors amortissements de la dette publique (31.193 millions d'euros) en hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette (7.237 millions d'euros).

⁽²⁾ La différence provient notamment de l'intégration du fonds de pension de la police locale dans le montant de la Sécurité sociale.

2 Paramètres macro-économiques

2.1 Généralités

Pour confectionner le budget 2026, le gouvernement s'est basé sur le rapport du comité de monitoring du 22 septembre 2025 qui actualise les estimations pour 2025 et 2026 figurant dans son rapport du 10 juillet 2025. Il s'agit d'estimations à politique inchangée. Pour établir son rapport du 22 septembre 2025, le comité s'est appuyé sur les paramètres macroéconomiques pour 2025 et 2026 du budget économique du 8 septembre 2025 du Bureau fédéral du plan (BFP).

Le rapport du 22 septembre 2025 contient également une estimation pluriannuelle pour les années 2027 à 2030. À cet effet, le comité de monitoring a réalisé des estimations hybrides basées sur les perspectives économiques 2025-2030 du 11 juin 2025 du BFP et sur des données ad hoc actualisées.

La Cour des comptes note que le BFP a élaboré les estimations précitées à un moment où le gouvernement n'avait pas encore arrêté toutes ses mesures, ni ne les avait transposées dans la législation, de sorte que tous les éléments n'ont pas pu être pris en compte dans les calculs (voir le [point 2.2](#)).

Le BFP a publié de nouvelles prévisions économiques le 12 février 2026. Le budget initial 2026 a été confectionné avant la publication de celles-ci et ne pouvait dès lors pas encore en tenir compte.

Le budget économique de février prend en considération les nouvelles circonstances économiques résultant notamment de l'évolution du contexte international. Il intègre également les mesures prises par le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités fédérées lors de l'élaboration du budget initial 2026. Par ailleurs, le BFP réévalue l'incidence de certaines mesures déjà intégrées dans le budget économique de septembre 2025. Il s'agit notamment de l'extension des flexi-jobs, de l'adaptation des modalités de la réforme des pensions et de l'intégration d'un calcul actualisé de l'indexation plafonnée (en centimes).

Croissance économique

Dans son budget économique du 8 septembre 2025, le BFP estimait que l'économie belge afficherait une croissance de 1,2 % du PIB en 2025 et de 1,1 % du PIB en 2026. En 2027, selon les perspectives économiques de juin 2025, la croissance retomberait à 0,9 % avant de remonter à 1,4 % en 2030.

En 2026, ce seront surtout la consommation des particuliers (+1,3 %) et les investissements (+2,7 %) qui alimenteront la croissance. La consommation des pouvoirs publics augmenterait de manière limitée (+0,4 %). Le volume des importations et des exportations progresserait respectivement de 2,1 % et 1,8 % du PIB. La contribution des exportations nettes serait donc légèrement négative (-0,3 %), ce qui limiterait la croissance du PIB à 1,1 %.

L'exposé général compare l'estimation du BFP aux prévisions plus récentes du Fonds monétaire international (FMI), de la Commission européenne (CE), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Banque nationale de Belgique (BNB)². Les estimations correspondent pratiquement à celles du BFP. En novembre 2025, la CE a estimé la croissance de la Belgique pour 2025 et 2026 respectivement à 1,0 % et 1,1 % du PIB.

Le BFP a récemment calculé (12 février 2026) que la croissance de l'économie belge en 2025 était de 1,0%. Pour 2026, il estime la croissance à 1,1 %.

L'exposé général évalue l'incidence sur le solde de financement d'un hypothétique ralentissement de la croissance de 0,5 % du PIB : pour l'entité I, cette incidence serait de 0,2 % du PIB (soit

² Exposé général, p. 96.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 9

1,4 milliard d'euros)³. Pour l'ensemble des pouvoirs publics, l'incidence atteindrait 0,3 % du PIB (soit 2 milliards d'euros).

Inflation

Dans le budget économique de septembre 2025, le BFP estimait la croissance de l'indice des prix à la consommation et de l'indice santé respectivement pour 2025 à 2,4 % et 2,6 %, et pour 2026, à 1,4 % et 1,5 %. En 2027, selon les perspectives économiques de juin 2025, l'inflation atteindrait 2,4 % avant de retomber à 1,4 % en 2030.

D'après les prévisions d'inflation du 3 février 2026 (et les prévisions économiques du 12 février 2026), l'indice des prix à la consommation et l'indice santé pour 2025 s'élèvent à respectivement 2,5 % et 2,6 %. Pour 2026, ces taux seraient supérieurs à l'estimation de septembre (1,9 % et 2,1 %, respectivement).

L'indice-pivot a été dépassé pour la dernière fois en décembre 2025, alors que le budget économique de septembre 2025 tablait encore sur un dépassement de l'indice-pivot en janvier 2026. Le budget initial 2026 ne tient pas compte de ce dépassement précoce dans ses estimations des recettes et des dépenses. D'après les prévisions d'inflation du 3 février 2026, le prochain dépassement de l'indice-pivot est attendu en novembre 2026, alors que les estimations antérieures le prévoyaient en 2027.

Le SPF BOSA n'a pas été en mesure de chiffrer l'incidence de ces dépassements révisés, mais procédera à ces calculs lors du contrôle budgétaire. Celui-ci dépendra du moment exact du prochain dépassement de l'indice pivot et de la mise en œuvre définitive de la mesure relative à l'indexation en centimes.

Emploi

Dans son budget économique du 8 septembre 2025, le BFP estime que l'emploi en Belgique augmenterait de 0,7 % en 2026 (ce qui représente 38.300 personnes de plus, soit 5.173.100 personnes au total). Le taux d'occupation des personnes âgées de 20 à 64 ans passerait ainsi de 72,4 % à 72,6 %.

Le BFP estime que le chômage diminuerait de 4,7 % en 2026, ce qui représente environ 25.600 personnes de moins, soit 523.400 personnes au total.

L'emploi intérieur augmenterait, selon les perspectives économiques du 12 février 2026, de 0,5 % (soit 27 900 personnes, pour atteindre 5 151 300 personnes). Le taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans augmenterait de 72,8 % à 72,9 %. Le chômage augmenterait en 2026 de 0,3 %, soit d'environ 1 700 personnes, pour atteindre un total de 555 200 personnes.

2.2 Effets retour

2.2.1 Effets retour attendus lors de l'élaboration de la programmation pluriannuelle en 2025

Lors du budget initial 2025, le gouvernement a introduit plusieurs réformes qui entraîneraient une augmentation du taux d'emploi. Il comptait sur les effets retour suivants :

Tableau – Effets retour inscrits dans le budget initial 2025 (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029
Effets retour	0	1.580,2	2.771,9	4.054,0	7.886,2

Source : Bureau fédéral du plan

Le BFP n'a pas tenu compte de ces effets retour en tant que tels dans son budget économique de septembre 2025 (sur lequel repose la confection du budget initial 2026), mais les a intégrés dans les

³ Exposé général, p. 19-20.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 10

paramètres macroéconomiques sous-jacents. Ainsi, lors de la détermination des paramètres macroéconomiques dans ses prévisions économiques de juin et septembre 2025, le BFP a déjà tenu compte le plus possible des mesures déjà adoptées par le gouvernement ou qu'il avait l'intention d'adopter. Il est parti de l'hypothèse que la plupart des mesures entreraient en vigueur au moment prévu lors de la confection du budget initial 2025. Les effets retour se traduisaient donc, par exemple, dans l'évolution de la masse salariale, du chômage et de l'emploi. Par conséquent, l'évolution des paramètres macroéconomiques intègre les effets retour que le gouvernement avait inscrits auparavant comme correction non ventilée dans le budget initial 2025. Le gouvernement ne prévoit donc plus de ligne distincte pour ces effets retour dans le budget initial 2026.

Dans les perspectives de septembre 2025 et février 2026, on constate une légère croissance positive du taux d'emploi par rapport aux prévisions qui ne tenaient pas compte des nouvelles mesures (février 2025 – voir le tableau ci-après).

Tableau – Comparaison des prévisions des paramètres par le BFP (en pourcent)

	06/2024		02/2025	09/2025		02/2026
	2025	2026	2025	2025	2026	2026
Croissance économique	1,4	1,4	1,2	1,2	1,1	1,1
Inflation	2,0	1,8	2,8	2,4	1,4	1,9
Taux d'emploi	72,5	72,8	72,2	72,5	72,6	72,9
Taux de chômage	5,9	5,8	6,1	6,1	6,4	6,5

Source : Bureau fédéral du plan

La Cour des comptes observe que, selon le BFP, la mesure relative à la limitation des allocations de chômage dans le temps atteindra sa vitesse de croisière en 2027. Ainsi, cette mesure influencera au départ négativement les paramètres économiques, l'allocataire subissant une diminution de son revenu disponible, et n'aura un effet positif sur le taux d'emploi qu'ultérieurement. Selon les perspectives du BFP, l'effet positif sur l'emploi ne permettra pas d'atteindre la croissance prévue par le gouvernement lors de l'inscription des effets retour (à savoir un taux d'emploi de 78 % en 2029 – voir le tableau ci-après).

Tableau – Comparaison des prévisions du BFP en ce qui concerne le taux d'emploi (en pourcent)

	2025	2026	2027	2028	2029
Juin 2024	72,5	72,8	73,2	73,7	74,1
Objectif de l'accord de coalition fédérale	73,0	74,0	75,0	76,0	78,0
Juin 2025	72,4	72,6	73,0	73,5	74,1
Février 2026	72,8	72,9	73,3	73,9	74,3

Source : Bureau fédéral du plan

Les effets retour attendus liés à des emplois supplémentaires semblent donc difficilement atteignables à ce stade. Les effets de telles mesures restent fortement tributaires de facteurs exogènes, tels que la croissance économique, la situation personnelle des chômeurs (de longue durée) et la demande de main d'œuvre. En raison de la multitude des mesures, intégrées par le BFP dans son modèle, qui chacune influencent un ou plusieurs paramètres économiques, le BFP n'est pas en mesure d'isoler l'incidence macroéconomique d'une mesure précise pour en quantifier l'effet retour.

La non-réalisation de l'objectif fixé en matière d'emploi et ses effets retour attendus, est traduit en partie dans le solde de financement du budget pluriannuel tel qu'estimé dans les rapports du comité de monitoring de juillet et septembre 2025. Cela explique aussi partiellement pourquoi le

gouvernement a pris des mesures supplémentaires lors de la confection du budget initial 2026 afin de respecter la norme des dépenses (voir Partie I - Chapitre III – Point 2).

2.2.2 Paramètres économiques sous-jacents et report de mesures

Pour la confection du budget initial 2026, le gouvernement utilise les paramètres économiques du BFP de septembre 2025 (voir aussi le [point 2.1](#)). Le BFP a actualisé ces paramètres économiques le 12 février, de sorte qu'ils ne pouvaient pas être utilisés pour le budget initial 2026, mais ils entraîneront une correction lors du contrôle budgétaire 2026. Ces paramètres économiques de septembre 2025 ne tiennent toutefois pas compte du report de l'entrée en vigueur de certaines mesures en 2026 ni des mesures du récent accord budgétaire. Dans le cadre du budget initial 2026, le gouvernement a adopté une correction de 64 millions d'euros liée au report de la réforme des pensions.

2.2.3 Hypothèses en matière de réforme des allocations de chômage

Hypothèse du tiers dans le cadre de la réforme des allocations de chômage

Lors du budget initial 2025, le gouvernement avait prévu une économie de 902 millions d'euros en 2026 résultant de la limitation des allocations de chômage dans le temps. Le dernier rapport du comité de monitoring a réestimé le produit de cette mesure pour 2026 à 1.685,2 millions d'euros. Le présent projet de budget tient compte de ce montant.

Le gouvernement a pris plusieurs mesures supplémentaires afin d'atténuer les effets négatifs de cette réforme importante. Il part de l'hypothèse qu'un tiers des chômeurs de longue durée retrouvera un emploi, un tiers deviendra bénéficiaire du revenu d'intégration et un tiers disposera de moyens propres suffisants (et ne bénéficiera donc plus d'allocations)⁴.

a) Un tiers retrouvera un emploi.

Il n'est pas certain que l'hypothèse retenue du retour au travail d'un tiers des chômeurs soit réalisable à court terme ni que ce retour soit durable. C'est particulièrement vrai pour ceux dont le paiement de l'allocation s'arrêtera au premier semestre 2026, c'est-à-dire les chômeurs de longue durée. La BNB prévoit que seulement 10 à 20 % des personnes qui perdront leurs allocations de chômage au cours des prochaines vagues retrouveront un emploi⁵. Les chiffres du VDAB montrent qu'en Flandre, parmi le premier groupe de chômeurs contactés à la suite de la perte de leurs allocations, seuls 10 % ont demandé un accompagnement supplémentaire afin de retrouver du travail⁶. En outre, le retour au travail dépend largement de la demande et de l'offre de main-d'œuvre. Ainsi, selon les publications du Forem, l'offre de main-d'œuvre en Wallonie restait élevée (272.000 chômeurs) en décembre 2025, tandis que la demande de main-d'œuvre restait loin en retrait (38.000 places)⁷. Les offres d'emploi disponibles sont insuffisantes pour absorber le groupe de chômeurs de longue durée qui perdront leurs droits au chômage en Wallonie au cours du premier semestre 2026 selon les chiffres de l'Onem (environ 57.000).

En outre, les chiffres de l'Onem concernant les profils des chômeurs pour chacune des vagues montrent que seule la moitié d'entre eux ont un niveau de diplôme de moyen à élevé. En particulier lors des premières vagues, une proportion importante des chômeurs (54 à 58 %) présente de faibles qualifications, ce qui complique le retour au travail. En décembre 2025, selon Actiris, près de la moitié (43,7 %) des demandeurs d'emploi bruxellois n'avaient suivi que des études à l'étranger sans

⁴ Question parlementaire écrite, numéro 56/0545 (Chambre des représentants de Belgique) : « Lorsque la limitation des allocations de chômage dans le temps a été mise en place, les estimations suivantes ont été formulées : parmi les personnes exclues, un tiers retrouverait un emploi, un tiers viendrait à dépendre de l'assistance sociale et un dernier tiers ne bénéficierait plus d'aucune allocation [...] » (traduction).

⁵ Banque nationale de Belgique : Croissance modérée et déficit persistant : la Belgique reste aux prises avec ses finances publiques| www.nbb.be.

⁶ Parlement flamand : Commission de l'Économie, du Travail, de l'Économie sociale, de la Science et de l'Innovation mercredi 1^{er} octobre 2025, 9 heures 30 www.vlaamsparlament.be.

⁷ Statistiques Forem – Bienvenue sur Stats Emploi – novembre 2025.

équivalence⁸. L'âge joue également un rôle important. En 2026, environ 37 % des chômeurs sortants auront plus de 50 ans (avec des pics lors des première et deuxième vagues, où respectivement 90 % et 48 % des chômeurs auront plus de 50 ans).

b) Un tiers deviendra bénéficiaire du revenu d'intégration

Étant donné que la réforme du chômage aura une incidence significative sur un large groupe de chômeurs de longue durée, le gouvernement considère qu'un tiers de ces chômeurs basculera vers le revenu d'intégration. Le niveau fédéral intervient déjà en partie dans le coût du revenu d'intégration. En raison de l'afflux de nouveaux bénéficiaires vers les CPAS sur une courte période, et des coûts associés, le gouvernement a décidé d'introduire une compensation majorée relative à ces personnes sortant du chômage. Pour 2026, il prévoit 300 millions d'euros à cet effet. Ce montant sera légèrement augmenté les années suivantes⁹.

Le montant prévu par le gouvernement doit couvrir à la fois les effets volume et la compensation majorée pour ce groupe de personnes sortant du chômage. Ce montant est une enveloppe ouverte¹⁰. Cela signifie que si le montant s'avère insuffisant, le gouvernement financera le déficit. La cellule stratégique de la ministre de l'Intégration sociale n'a fourni aucun calcul budgétaire. Celui élaboré par le SPP Intégration sociale repose également sur l'hypothèse du tiers, mais prévoit pour 2027 et 2028 un coût bien plus élevé (respectivement 519,8 millions d'euros et 585,5 millions d'euros) que celui estimé par le gouvernement.

Des chiffres plus récents démontrent que la part des chômeurs sortants basculant vers le revenu d'intégration, à savoir un tiers, a probablement été sous-estimée. Dans une étude récente portant sur les premières tendances observées en Flandre parmi les chômeurs ayant perdu leurs allocations de chômage au 1^{er} janvier 2026, l'Association des villes et communes flamandes (VVSG) indique que plus d'un tiers des Flamands concernés par cette exclusion ont demandé un revenu d'intégration auprès d'un CPAS¹¹. Pour la Wallonie et Bruxelles, aucun chiffre officiel n'était encore disponible au moment de la rédaction du rapport. Lors d'une concertation avec l'Union des Villes et Communes de Wallonie, il a toutefois été confirmé que, dans les grandes villes, 40 à 50 % des chômeurs perdant leur allocation introduisent une demande de revenu d'intégration¹².

Cette mesure est analysée plus en détail au [point 7 - Chapitre 2 - Partie II](#) de ce rapport.

c) Un tiers n'a plus recours aux mécanismes de soutien

Comme déjà indiqué, le gouvernement est parti de l'hypothèse qu'un tiers des chômeurs disposera de ressources suffisantes et n'aura plus recours aux mécanismes de soutien.

Pendant, la Cour des comptes souligne que les hypothèses ci-dessus ne tiennent pas compte des chômeurs de longue durée inaptes au travail, mais qui ne relèvent pas non plus du revenu d'intégration, parce qu'ils bénéficient d'une indemnité pour maladie. Ainsi, en Flandre, un tiers des chômeurs qui perdront leurs allocations de chômage au cours des trois premiers mois de 2026 recevraient un « conseil bien-être »¹³. Cet avis indique que ces personnes ne sont pas en mesure, à court terme, d'exercer un travail rémunéré pour des raisons médicales, psychologiques ou sociales¹⁴.

⁸ Actiris – *Évolution du marché de l'emploi bruxellois* – Rapport mensuel décembre 2025.

⁹ Conseil des ministres du 18 juillet 2025 : 300 millions d'euros pour 2026 et 2027, 302,3 millions d'euros pour 2028 et 342,6 millions d'euros pour 2029 (rapport du comité de monitoring du 22 septembre 2025, p. 8).

¹⁰ Conseil des ministres du 18 juillet 2025, point 67.

¹¹ VVSG, *Evolutie leefloonaanvragen van werklozen die uitkering verliezen: kaap van één derde overschreden* – janvier 2026.

¹² Pour les villes plus petites, ce pourcentage était inférieur.

¹³ Parlement flamand, Demande d'explication n°1430 (2025-2026) (Demande d'explication 1430 (2025-2026) | Parlement flamand) : « Le VDAB a calculé que sur les 13.403 chômeurs flamands qui perdront leurs allocations entre le 1^{er} janvier et le 31 mars de cette année, un sur trois ne pourra pas être orienté vers le marché du travail et que ce groupe est également plus important que ce que l'on pensait initialement » (traduction www.vlaamsparlement.be).

¹⁴ En mai 2025, 12.410 personnes en Flandre possédaient un « avis bien-être », dont 93 % étaient au chômage depuis deux ans ou plus (Commission de l'Économie, du Travail, de l'Économie sociale, de la Science et de l'Innovation mercredi 15 octobre 2025, 9 heures 45 | Parlement flamand). Ce groupe de 4.370 personnes qui perdront leurs allocations comprend 1.327 demandeurs

Il n'a pas encore été tenu compte de ce basculement vers l'incapacité de travail, ni de l'incidence budgétaire négative qui en découlerait. Lors des notifications de décembre 2025, le gouvernement a décidé que le ministre de la Santé mettrait en place un suivi de ce basculement.

Ce coût s'ajoutera par ailleurs à la (non-)réalisation de l'économie prévue dans le domaine de l'incapacité de travail (202 millions d'euros en 2026). [Le chapitre II de la partie III](#) examine plus en détail les recettes budgétaires attendues de la réintégration des malades de longue durée.

d) Application incohérente de l'hypothèse du tiers

La Cour des comptes constate que l'hypothèse du tiers n'est pas appliquée de manière cohérente à l'ensemble du budget initial 2026.

Ainsi, pour établir ses paramètres macroéconomiques en septembre 2025 et en février 2026, le BFP se base sur un glissement, en régime de croisière, de 33 % vers l'emploi, 39 % vers le revenu d'intégration et l'indemnité d'incapacité de travail et 28 % vers d'autres formes d'inactivité. L'hypothèse utilisée pour déterminer les paramètres sous-jacents sur lesquels repose le budget initial 2026 diffère donc de l'hypothèse utilisée par le gouvernement dans le cadre de la réforme des allocations de chômage (voir ci-dessus).

Le gouvernement retient également des hypothèses différentes pour estimer d'autres mesures liées à la réforme des allocations de chômage. Lors de l'estimation de la mesure de réduction d'impôt pour les allocations de chômage, visant à supprimer progressivement cet avantage fiscal, il ne tient pas compte d'un glissement éventuel de chômeurs vers le revenu d'intégration ou l'indemnité d'incapacité de travail. En conservant le nombre de chômeurs au niveau de 2022, le rendement de cette mesure est surestimé. Le fait qu'une partie des chômeurs passera, au cours des 18 prochains mois, vers un régime pour lequel la réduction d'impôt pour revenus de remplacement est toujours applicable (incapacité de travail ou revenu d'intégration) est également négligé.

La Cour des comptes commente cette mesure plus en détail au [point 2.2.3 – Partie II](#) de ce rapport.

Au vu de ce qui précède, la Cour des comptes recommande d'examiner de manière approfondie l'hypothèse d'un tiers décrite ci-dessus, afin de cartographier correctement les basculements et les coûts qui y sont associés.

Elle relève en outre que, pour les mesures décidées en décembre 2025 concernant les contrôles thématiques des personnes en incapacité de longue durée, le gouvernement se fonde également sur l'hypothèse d'un tiers. Ainsi, un tiers de ces personnes retournerait au travail, un tiers basculerait vers le revenu d'intégration et un tiers sortirait des prestations. Pour l'activation de ces personnes, le budget initial pour 2026 prévoit des recettes sur le plan social et fiscal. Outre l'activation, quelque 14.350 malades de longue durée entreront également dans le régime du revenu d'intégration au cours des quatre prochaines années. Toutefois, le coût de l'augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration n'apparaît nulle part dans le budget, ni en 2026, ni dans les prévisions pluriannuelles. Là encore, la Cour des comptes recommande d'intégrer cette mesure de manière cohérente dans le budget.

2.2.4 Incidence des réformes sur les compétences d'autres autorités

Les réformes prévues par le gouvernement fédéral peuvent également avoir une incidence budgétaire négative sur le budget des autorités régionales ou locales. Afin de compenser celle-ci, le gouvernement fédéral prévoit dès lors une intervention financière supplémentaire dans plusieurs domaines.

d'emploi avec un « *warme overdracht* » (réorientation vers des consultants spécialisés du VDAB) ou un « avis bien-être » (Commission de l'Économie, du Travail, de l'Économie sociale, de la Science et de l'Innovation mercredi 1^{er} octobre 2025, 9 heures 30 | Parlement flamand).

Ainsi, un groupe de chômeurs de longue durée présentant un handicap professionnel sera transféré vers l'économie sociale, qui relève de la compétence des régions, et qui est subventionnée par ces dernières¹⁵. Toutefois, à la suite de la réforme du marché du travail, le gouvernement fédéral prévoit à partir de 2026, une enveloppe de 50 millions d'euros par an pour l'économie sociale afin de créer des places dans des entreprises de travail adapté au niveau régional¹⁶.

Les pouvoirs locaux verront également leur charge de travail augmenter en raison des réformes fédérales. Les CPAS seront désormais en première ligne pour accompagner la réintégration des chômeurs qui perdent leurs allocations, tâche qui incombait jusqu'à récemment aux agences régionales pour l'emploi (VDAB, Forem et Actiris).

La coopération étroite entre les autorités locales et régionales, chacune disposant de leurs connaissances et expériences propres, est une condition importante pour la réussite de la réintégration de ce groupe de chômeurs. À cette fin, il est nécessaire d'élaborer une politique intégrée intensive (y compris un échange de données et une politique de sanction) et de l'inscrire dans des accords de coopération. Ces négociations sont en cours ou doivent encore être initiées.

3 Aperçu du solde de financement de l'entité I

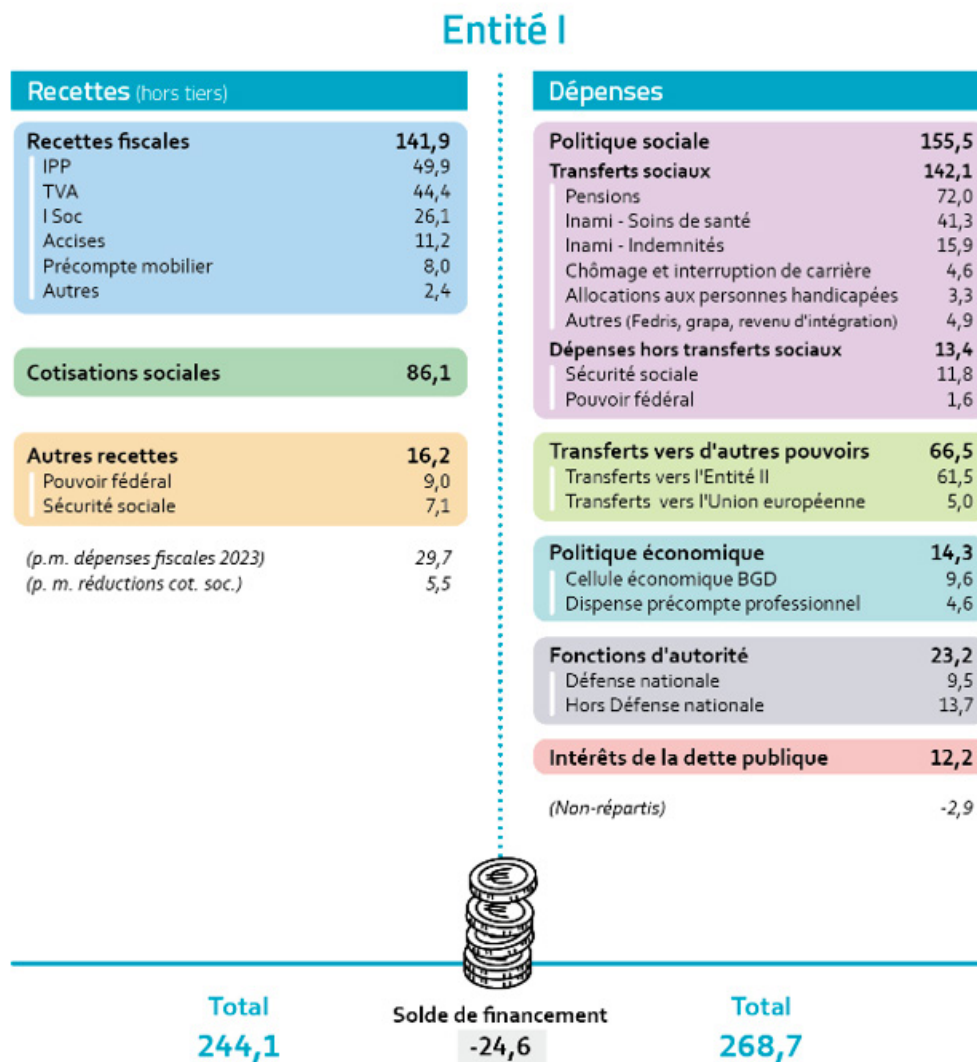
Le tableau ci-dessous présente un aperçu synthétique et consolidé des principales recettes et dépenses de l'entité I, ces dernières étant classées en fonction de la finalité politique générale poursuivie. Il s'appuie sur les données réparties dans l'exposé général ainsi que sur des informations complémentaires obtenues auprès du SPF Bosa.

Ce tableau diffère de celui figurant au début du présent rapport budgétaire. Plus particulièrement, il neutralise les mouvements financiers internes à l'entité I. Il vise en outre à présenter la politique budgétaire selon la classification fonctionnelle des dépenses, permettant ainsi de mieux mettre en évidence les principales finalités politiques poursuivies par le gouvernement.

¹⁵ Article 6bis, § 1^{er}, IX, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

¹⁶ Ce crédit est inclus dans la provision interdépartementale générale.

Aperçu synthétique des recettes (hors tiers) et des dépenses 2026 de l'entité I (en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes (sur la base de l'exposé général)

3.1 Les recettes

3.1.1 Les recettes et les dépenses fiscales

Selon l'exposé général (page 11), les recettes totales perçues par l'entité I représentent globalement 266,3 milliards d'euros. Ce montant inclut toutefois 22,2 milliards d'euros perçus pour le compte d'autres pouvoirs publics, à savoir les centimes additionnels des régions, les impôts régionaux et les recettes propres de l'Union européenne. Après déduction de ces montants, les recettes de l'entité I, exprimées en termes SEC, s'élèvent à 244,1 milliards d'euros. Elles proviennent principalement des cotisations sociales, de l'impôt sur les personnes physiques, de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt des sociétés.

Le montant total des recettes fiscales (141,9 milliards d'euros, soit 58,1 % du total) reprises dans le tableau qui précède s'appuie sur les données de l'exposé général, lequel ne tient pas compte des « dépenses fiscales¹⁷ ».

Afin de pallier l'absence de prise en compte de ces dépenses fiscales dans l'exposé général, l'article 47 de la loi sur la comptabilité de l'État impose qu'une annexe du budget des voies et moyens reprenne un inventaire de celles-ci. Toutefois, pour des raisons méthodologiques¹⁸, ce document ne donne pas un aperçu exhaustif des dépenses fiscales attendues en 2026, le dernier inventaire complet portant sur l'année 2023.

Selon cet inventaire, l'ensemble des dérogations fiscales, dont le montant a cru nominalement d'environ 6,4 % (2,1 milliards d'euros) par an entre 2018 et 2023, s'élevait pour cette dernière année à 39,4 milliards d'euros pour l'ensemble des pouvoirs publics soit 6,7 % du PIB. Sur ce total, 29,7 milliards d'euros relevaient du pouvoir fédéral.

Pour ce dernier, les principales finalités poursuivies en matière de dépenses fiscales relèvent, pour les trois quarts environ, de la politique sociale (18,6 milliards d'euros). Cette politique se concrétise essentiellement par l'application du taux de TVA réduit de 6 % sur les biens et services de première nécessité (10,6 milliards d'euros) ainsi que par une exonération d'impôts sur les pensions, prépensions et certains revenus de remplacement (4,1 milliards d'euros).

Hormis cette finalité sociale, les autres dépenses fiscales visent essentiellement à promouvoir l'emploi (6,7 milliards d'euros) et à encourager l'épargne et le crédit (3,5 milliards d'euros).

Plusieurs institutions ont recommandé, dans un passé récent, d'examiner si celles-ci rencontraient effectivement les finalités poursuivies par le législateur. Plus précisément :

- en juin 2024, la CE indiquait que « les subventions salariales et autres dépenses fiscales rendent le système fiscal complexe, ce qui pèse sur l'environnement des entreprises ». Elle ajoutait en outre que, « les subventions salariales sont coûteuses pour le budget et ne sont généralement pas bien ciblées » et qu'« il n'existe que peu de projets visant à réduire leur utilisation au niveau fédéral¹⁹ » ;
- en juin 2025, le BFP estimait que les avantages en matière de voitures de société exerçaient un effet globalement négatif de quelque 5 milliards d'impôts sur le solde de financement de l'entité I²⁰ ;
- plus récemment, la BNB, dans une étude générale sur les subsides aux entreprises²¹, a indiqué que le recours aux dépenses fiscales pouvait dans certains cas s'avérer plus coûteux que l'inscription directe d'un crédit de subvention au budget général des dépenses ;
- enfin, dans ses conclusions préliminaires pour l'année 2026, le FMI a souligné l'opportunité de rationaliser le recours à ces dépenses fiscales²².

À l'instar des institutions mentionnées ci-dessus, la Cour des comptes estime également que les dépenses fiscales pourraient faire l'objet d'un examen portant sur leur pertinence et de leur efficacité, au regard des objectifs poursuivis par le législateur. Elle indique toutefois que le gouvernement a réalisé un *spending review* destiné à apprécier l'efficacité budgétaire des dispenses de versement du précompte professionnel. Par ailleurs, certaines des mesures adoptées par le gouvernement en 2025 et en 2026 ont réduit ou supprimé certaines de ces dérogations, et plus particulièrement celles qui relèvent de la politique sociale (adaptation de certains taux de la TVA,

¹⁷ À l'exception toutefois des dispenses de versement du précompte professionnel, qui, pour des raisons de méthodologie SEC, sont mentionnées dans l'exposé général en tant que dépenses.

¹⁸ Cet inventaire présente plusieurs lacunes méthodologiques qui ont été commentées par la Cour des comptes dans la partie III « Politique budgétaire du gouvernement » de son 181^e Cahier, pp. 56-64.

¹⁹ EUR-Lex - 52025SC0201 - EN - EUR-Lex.

²⁰ Working Paper 2025/04. Tax expenditures linked to company cars.

²¹ « Are government subsidies and investment grants to enterprises higher in Belgium ? », Revue économique de la Banque nationale de Belgique, 2025, n°9.

²² Conclusions des services du FMI à l'issue de leur mission 2026 au titre de l'article IV (13 décembre 2025).

extinction du quotient conjugal, limitation de la déductibilité des pensions alimentaires et des dons...).

3.1.2 Les cotisations sociales

Les cotisations sociales perçues par l'entité I en 2026 s'élèvent à 86,1 milliards d'euros. L'exposé général ne permet pas de répartir ce chiffre entre les cotisations patronales et les cotisations salariales. Ce montant est établi après application des réductions de cotisations, lesquelles s'élèvent à 5,5 milliards d'euros (hors maribel social).

À l'inverse des dépenses de prestations sociales, qui croissent tendanciellement à un rythme supérieur au PIB, les cotisations sociales évoluent à un taux inférieur à ce dernier. Cette évolution moins favorable pourrait s'expliquer par la conjonction des deux facteurs suivants :

- les cotisations sociales sont calculées selon la masse salariale. Au cours de la décennie écoulée, malgré une hausse tendancielle du taux d'emploi en Belgique (67,2 % en 2013 et 72,3 % en 2024), la masse salariale a proportionnellement diminué par rapport au PIB de 51,6 à 49,1 %²³ ;
- le rapport entre les cotisations sociales versées et la masse salariale était relativement stable entre 2018 et 2021 (36,6%). Selon les informations contenues dans les vade-mecum édités par l'ONSS, il a diminué en 2022 (36,4%) et en 2023 (35,9%)²⁴. Il pourrait continuer à décroître au cours de la législature, en raison de la réduction structurelle d'un milliard d'euros prévue sur les cotisations patronales et de l'extension du régime des flexi-jobs à l'ensemble des secteurs d'activités économiques. La Cour des comptes indique toutefois que ces mesures de réduction de cotisations visent à stimuler l'emploi, avec un effet positif possible sur les cotisations perçues.

La Cour des comptes souligne enfin que le gouvernement a décidé, lors du dernier conclave, d'introduire une cotisation patronale sur les agents statutaires recrutés par les pouvoirs publics relevant de l'entité I à partir du 1^{er} juin 2026.

3.2 Les dépenses

Selon les informations présentées dans l'exposé général, appuyées par celles transmises par le SPF Bosa, l'ensemble des dépenses de l'entité I exprimées en termes SEC et après consolidation, s'élève à 268,7 milliards d'euros. Le déficit de financement atteint 24,6 milliards d'euros pour cet exercice.

3.2.1 Les dépenses sociales

Hors dépenses fiscales (18,6 milliards d'euros en 2023), les dépenses, exprimées en termes SEC, relevant de la politique sociale au sens large de l'entité I s'élèvent globalement à 155,5 milliards d'euros (57,9 % des dépenses totales). Ces dépenses prennent essentiellement la forme de transferts vers les particuliers et sont majoritairement effectuées par les régimes de la sécurité sociale.

Les prestations relevant de ces régimes s'établissent en 2026 à 135,5 milliards d'euros. Elles augmentent de 2 % par rapport à l'année précédente, soit un taux de croissance inférieur à celui du PIB nominal (3 %). Cette évolution s'explique principalement par les mesures adoptées par le gouvernement en matière de chômage. Selon l'exposé général, les allocations de chômage (3,9 milliards d'euros) seront en effet inférieures de 1,8 milliard d'euros (-31,5 %) par rapport à celles qui ont été octroyées au cours de l'année précédente (5,7 milliards d'euros).

Hors dépenses de chômage, les prestations de sécurité sociale croissent de 3,5 % par rapport à l'année 2025. Les hausses les plus marquées concernent les indemnités (15,9 milliards, +4,8 %), les soins de santé (41,3 milliards d'euros, +3,7 %) et les pensions (72 milliards d'euros, +3,3 %).

La Cour des comptes avait observé dans ses précédents rapports que le taux de couverture des prestations sociales par les cotisations présentait une évolution tendancielle à la baisse. La

²³ « Level and development of the wage share in Belgium », Revue économique de la Banque nationale de Belgique, 2025, n°7.

²⁴ Vade Mecum des données financières et statistiques de la protection sociale en Belgique. Les données 2024 et suivantes ne sont pas encore disponibles au moment de la rédaction de ce rapport.

limitation dans le temps des allocations de chômage devrait contribuer à relever ce taux en 2026 à 63,1 % (contre 62,6 % en 2025) mais ne modifie toutefois pas la tendance (-0,6 % entre 2026 et 2029).

Indépendamment des prestations sociales dont il est question ci-dessus, la politique sociale du gouvernement se concrétise aussi par des dépenses de transfert imputées directement au budget général des dépenses, à savoir l'aide aux personnes handicapées (3,3 milliards d'euros), aux personnes âgées (1 milliard d'euros) et aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration (2,2 milliards d'euros, non compris 299 millions d'euros pour les réfugiés ukrainiens).

Le reste des dépenses sociales est constitué de dépenses plus spécifiques des organismes compris dans le périmètre de consolidation de l'entité I (essentiellement ceux relevant de la sécurité sociale) ainsi que des crédits inscrits aux sections 23, 24 et 25 du budget général des dépenses.

3.2.2 Les transferts aux autres pouvoirs

Comme indiqué ci-dessus, et conformément à la méthodologie SEC, les transferts de recettes perçues pour compte de tiers ne sont pas pris en compte pour la détermination du solde de financement de l'entité I. Après neutralisation de ceux-ci, les transferts des recettes propres de l'État vers les autres pouvoirs publics s'élèvent à 66,5 milliards d'euros. Ce chiffre n'inclut pas les crédits relatifs à l'intervention de l'État dans le paiement du revenu d'intégration au CPAS, évoqués ci-dessus.

À titre principal (59,1 milliards d'euros), ces transferts sont destinés aux entités fédérées et résultent essentiellement de la mise en œuvre de la loi spéciale de financement. Ils sont inscrits pour partie dans les fonds d'attribution, et pour partie sous la forme de crédits du budget général des dépenses. Le montant de ces transferts dépend de paramètres macro-économiques, fiscaux et démographiques indiqués dans cette loi, à l'exception d'un préfinancement des maisons de justice, établi selon un protocole d'accord conclu entre les communautés et le pouvoir fédéral.

Les moyens transférés à l'Union européenne au titre de la contribution RNB se montent environ à 5 milliards d'euros (+30 % par rapport à l'année 2025). Cette croissance significative découle de l'augmentation des crédits de paiements inscrits dans le budget européen, ceux-ci passant de 155,2 en 2025 à 190,1 milliards d'euros en 2026.

Pour le surplus, les transferts aux autres pouvoirs bénéficient aux pouvoirs locaux et plus particulièrement aux zones de police.

3.2.3 Les fonctions économiques et les fonctions d'autorité

Comme indiqué ci-dessus, une part significative de l'action gouvernementale en matière économique prend la forme de dépenses fiscales et de réduction de cotisations patronales. Hors celles-ci, les moyens affectés à la politique économique peuvent être estimés, d'après l'exposé général et des renseignements obtenus du SPF Bosa, à 9,6 milliards d'euros. Ils concernent principalement la promotion du service ferroviaire (3,4 milliards d'euros) et la politique énergétique (1,5 milliard d'euros). Des moyens significatifs sont également inscrits pour le financement de l'Agence spatiale européenne (410 millions) et des missions de service public de bpost (155 millions d'euros).

Les fonctions d'autorité recouvrent les missions exécutées par l'État fédéral à l'exclusion des fonctions sociales et économiques mentionnées ci-dessus. Selon les informations recueillies par la Cour des comptes, les dépenses exprimées en termes SEC devraient s'élever en 2026 à 23,2 milliards d'euros. Une part importante de ces dépenses (9,5 milliards d'euros, 40,6 %) concerne le ministère de la Défense. Hors correction SEC, les liquidations attendues en matière militaire s'élèvent à 10,7 milliards d'euros. Par ailleurs, des crédits d'engagement de 20,1 milliards d'euros sont inscrits à la section 16 du budget général des dépenses.

3.2.4 Les charges d'intérêt

Les charges d'intérêt sont estimées à 12,2 milliards d'euros en 2026, soit 1,84 % du PIB. Ce pourcentage est en augmentation régulière depuis 2022, année au cours de laquelle il avait atteint son niveau le plus bas (1,23 %).

Selon l'exposé général, ce taux continuerait à croître au cours de la législature, pour atteindre 2,5 % du PIB en fin de période (pour des charges d'intérêt de 17,8 milliards d'euros), un niveau comparable à celui de 2015. Cette évolution est imputable à la fois à l'augmentation progressive du taux implicite (moyen) de la dette publique et à la persistance de déficits budgétaires importants, qui contribuent à accroître le volume de la dette et, par conséquent, les charges d'intérêt.

La Cour des comptes indique enfin que, selon le gouvernement, les mesures adoptées lors du dernier conclave permettraient de freiner la hausse des charges d'intérêt, calculée à politique inchangée (+6,1 milliards entre 2025 et 2029), d'environ 463 millions d'euros.

3.2.5 Dépenses non-réparties

Cette rubrique tient compte, d'une part, de la décision du gouvernement de ne pas utiliser intégralement les crédits inscrits au budget général des dépenses (1,3 milliard d'euros), et d'autre part, de la difficulté de ventiler, en recettes et dépenses, l'incidence attendue d'un ensemble de mesures hétérogènes qui améliorent le solde de financement de quelque 1,4 milliard d'euros. Elle intègre également l'inscription de crédits provisionnels dont l'affectation à une finalité politique n'est, à ce stade, pas suffisamment déterminée (789 millions d'euros). Enfin, elle contient une correction technique destinée à neutraliser, dans le cadre de cette présentation consolidée, les opérations internes à l'entité I qu'il n'a pas été possible d'individualiser d'après les informations contenues dans l'exposé général.

4 Aperçu des mesures adoptées pour l'année 2026

Après prise en compte de corrections techniques négatives pour un montant de 408 millions d'euros²⁵, les mesures adoptées lors du dernier conclave budgétaire contribuent selon le gouvernement à améliorer le solde de financement 2026 de l'entité I de quelque 1,6 milliard d'euros par rapport aux estimations à politique inchangée du dernier comité de monitoring. Ce solde s'établirait en 2026 à 24,6 milliards d'euros (-3,7 % du PIB), soit une dégradation limitée de -0,1 % du PIB, par rapport au niveau attendu pour l'année 2025.

Cette amélioration résulte essentiellement de l'adoption, lors du dernier conclave, de mesures fiscales dont le gouvernement attend un rendement net de 1,6 milliard d'euros en 2026. Elles prennent essentiellement la forme d'une hausse globale de l'écofiscalité et des impôts de consommation (796 millions d'euros), de mesures visant à rendre la fiscalité plus équitable et plus durable (170 millions d'euros), d'adaptation des taux de taxation pour certains impôts relevant de la catégorie « épaules larges »²⁶ (654 millions d'euros), enfin de dispositions fiscales plus spécifiques.

Certaines de ces mesures fiscales nécessitent l'inscription de crédits au budget général des dépenses 2026, notamment en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale, où des dépenses de l'ordre de 63 millions d'euros sont prévues pour la mise en place du parquet fédéral et le recrutement de nouveaux inspecteurs.

La Cour des comptes indique que la part proportionnellement importante des recettes fiscales (environ 75 %, soit 1,6 milliard d'euros) dans l'amélioration attendue en 2026 du solde de financement (2,1 milliards d'euros, avant corrections techniques) doit être remplacée dans une

²⁵ Il est renvoyé à cet égard aux commentaires repris sous le tableau 2 de la page 9 de l'exposé général.

²⁶ À savoir : adaptation du taux de taxation des plus-values supérieures à 1 million d'euros, augmentation du taux d'imposition du précompte mobilier des sociétés bénéficiant du régime VVPRbis, lutte contre les abus en matière de dissolution sociétale, augmentation de la taxe bancaire.

perspective pluriannuelle. Diverses autres mesures nécessitent également une mise en œuvre qui dépasse le cadre annuel. Selon le gouvernement, ceci explique, pour certaines d'entre elles, le rendement budgétaire limité (voire négatif en 2026), notamment :

- la réactivation des malades de longue durée se limiterait à 202 millions d'euros en 2026 mais représenterait 1,9 milliard d'euros en 2029 ;
- l'amélioration du processus des recettes fiscales (*fiscal compliance*) et les mesures relatives à la lutte contre la fraude sociale et fiscale, qui ont un coût de 63 millions d'euros en 2026, devraient rapporter 600 millions d'euros à la fin de la législature.

Au total, la part des nouvelles recettes fiscales correspondrait en 2029 à environ 28 % du total des mesures, à savoir 2,6 milliards d'euros, chiffre à mettre en rapport avec l'amélioration générale du solde de financement, au cours de la même année, découlant des décisions arrêtées lors du dernier conclave (9,2 milliards d'euros, hors corrections techniques).

La Cour des comptes indique que l'exposé général ne permet pas d'appréhender de manière satisfaisante les mesures reprises, pour un rendement total de 421 millions d'euros, sous le terme générique de « maîtrise des dépenses publiques » (page 9). Selon les informations fournies par les cellules stratégiques ces mesures se répartissent comme suit :

- l'indexation partielle des salaires et des allocations sociales, estimée à 272 millions d'euros en 2026. À l'instar des mesures énumérées plus haut, le rendement devrait croître pour atteindre 883 millions d'euros sur le solde de financement de l'entité I en 2029 ;
- une économie linéaire de 100 millions d'euros dans les départements qui ne relèvent pas des fonctions régaliennes, par le recours notamment à une limitation des remplacements des fonctionnaires publics ;
- une amélioration de l'efficacité administrative, estimée à 38 millions d'euros ;
- l'instauration d'une cotisation patronale pour l'engagement des nouveaux agents statutaires pour un rendement de 10 millions d'euros ;
- la non-indexation des traitements des ministres et des parlementaires pour un rendement d'un million d'euros.

À la fin de la législature, le gouvernement anticipe que les mesures liées à la maîtrise des dépenses publiques amélioreront le solde de financement d'environ 2,7 milliards d'euros. Ce montant inclut notamment des gains d'efficacité dans les soins de santé (684 millions d'euros) ainsi que la participation des régions au financement de l'Union européenne (500 millions d'euros). Pour plus de détails, il convient de se reporter à la partie 2.2.1 consacrée à la programmation pluriannuelle.

Parmi les autres mesures arrêtées par le gouvernement en 2026, l'une contient une composante non-structurelle significative. Le gouvernement prévoit en effet que l'adaptation des modalités de transfert à l'État des sommes disponibles auprès de la Caisse des dépôts et consignations génère une recette non-fiscale exceptionnelle de 474 millions d'euros en 2026. Pour les années suivantes, ce rendement tendrait structurellement vers les 70 millions d'euros.

Le gouvernement a également adopté, sous le vocable « plan pour la croissance et la cohésion sociale », plusieurs mesures qui dégradent le solde de financement pour un montant total de 567 millions d'euros. Ces mesures concernent essentiellement la lutte contre la surpopulation carcérale (259 millions d'euros), le financement de l'Agence spatiale européenne (176 millions d'euros) et le renforcement du bonus à l'emploi (60 millions d'euros).

5 Examen de l'exposé général

L'exposé général a pour objectif de fournir les informations nécessaires pour appréhender de manière exhaustive et lisible les objectifs budgétaires du gouvernement.

De manière générale, la Cour des comptes constate que les informations techniques contenues dans l'exposé général sont correctes et fiables, et lui permettent d'exercer sa mission d'information

budgétaire, moyennant toutefois le recours à d'autres sources (notifications du conclave, rapport du comité de monitoring et rapports émanant des IPSS...).

Elle remarque par ailleurs que, dans sa forme actuelle, l'exposé général contient un certain nombre de lacunes auxquelles il pourrait être remédié afin d'assurer une meilleure information parlementaire. À titre principal, ces lacunes portent sur les points suivants :

- Jusqu'en 2024, l'exposé général contenait une présentation et une analyse des soldes, de la dette et de la situation budgétaire (solde, endettement, analyse de sensibilité), tant annuelle que pluriannuelle, de l'ensemble des pouvoirs publics belges. Depuis 2025, il se limite désormais à quelques éléments d'information très succincts (pp. 20-22).
- L'exposé général ne donne qu'un aperçu très succinct des 136 mesures qui ont été adoptées lors du conclave budgétaire. À ce titre, les deux tableaux de synthèse qui sont repris à la page 9 de l'exposé général ne permettent pas d'isoler les mesures les plus importantes et, par conséquent, le rendement attendu. Cette remarque concerne en particulier les rubriques « maîtrise des dépenses publiques », « revenus divers » et « plan pour la croissance et la cohésion sociale ». De même « les ajustements divers » du tableau 2, qui dégradent le solde de financement de 1,2 milliard d'euros en 2029, ne sont pas étayés par des explications claires. Enfin, l'exposé général ne fait état ni des mesures adoptées en matière de lutte contre la fraude fiscale, ni du relèvement de la quotité exemptée en matière d'IPP vers l'année 2030, alors que ce report améliore provisoirement le solde de financement à hauteur d'un milliard d'euros en 2029.
- L'exposé général ne mentionne pas non plus l'effet attendu, en 2026, des mesures adoptées lors de la programmation pluriannuelle arrêtée à l'occasion de la confection du budget 2025 initial. À titre illustratif, l'impact significatif de la réforme du chômage (1,7 milliard d'euros, soit environ un quart de ces estimations de dépenses en 2025) n'est mentionné que de manière incidente et strictement statistique aux pages 37 et 208 de celui-ci.

Pour le surplus, la Cour des comptes renvoie aux commentaires formulés lors de l'analyse de certains points particuliers de ce document.

Chapitre II

Mesures transversales

1 Introduction

Selon le gouvernement, l'amélioration du solde de financement de l'entité I en 2026 est réalisée à concurrence de quelque 1,4 milliard d'euros par diverses mesures présentant un caractère transversal. Elles affectent à la fois les deux composantes de l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale), tant en recettes qu'en dépenses. Un aperçu de ces mesures et du rendement attendu par chacune d'elles figure à la page 14 de l'exposé général. La Cour des comptes en commente ci-dessous les mesures les plus significatives. Elle renvoie pour le surplus aux parties II et III du présent rapport budgétaire.

1.1 Lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale

L'exposé général du budget initial 2025 indiquait que les mesures prévues en matière de lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale rapporteront graduellement de 600 millions d'euros en 2026 à 1,2 milliard d'euros d'ici 2029, à parts égales entre les deux types de fraudes. Il n'indiquait cependant pas les bases sur lesquelles s'appuyait le gouvernement pour procéder à cette évaluation. Les 600 millions d'euros inscrits sont présentés en tant que mesures non réparties dans l'exposé général 2026.

1.1.1 Lutte contre la fraude fiscale

Plan antifraude

Le gouvernement attend des mesures de lutte contre la fraude fiscale un accroissement structurel de recettes à hauteur de 300 millions d'euros en 2026 et 600 millions d'euros à l'horizon 2029. Le conseil des ministres du 14 février 2025 avait notamment prévu la rédaction d'un plan contre la fraude. La Cour des comptes constate que l'intention du gouvernement d'arrêter le plan d'action en la matière avant la confection du budget 2026 initial ne s'est pas encore concrétisée.

La mise en œuvre détaillée de ce plan devrait être présentée dans les premiers mois de l'année 2026. La Cour des comptes n'a pas obtenu du SPF Finances le détail de la méthodologie utilisée pour déterminer leur rendement global. Elle n'est pas, dès lors, en mesure de juger de la pertinence de l'estimation pluriannuelle telle qu'arrêtée par le gouvernement.

Dans ce cadre, le recrutement de 300 agents pour lutter contre la fraude fiscale et sociale a été actualisé lors du dernier conclave budgétaire pour porter ceux-ci à 377, dont 277 sont alloués au SPF Finances, à la Police fédérale et au SPF Justice ainsi que 100 dédiés aux services d'inspection sociale.

Indépendamment du SPF Finances dont une centaine d'agents est prévue principalement à l'inspection spéciale des impôts, 100 autres seront également recrutés au sein de la Police judiciaire fédérale. La procédure de recrutement a été lancée au cours du mois de janvier dernier. Hors mobilité interne, la formation prévue pour les nouveaux agents s'étend sur douze mois, de sorte que ces agents seront pleinement opérationnels à la mi-2027. Il est également prévu de créer 77 équivalents temps-plein (ETP) au sein de la Justice, principalement au niveau des cours et tribunaux pour la lutte contre la fraude.

Bien qu'aucune économie linéaire ne s'applique aux crédits relatifs aux mesures mentionnées ci-dessus, l'instauration de la cotisation patronale pour tout engagement d'agent statutaire à partir du 1^{er} juin 2026 aura un impact structurel important sur les possibilités de recrutement du personnel ainsi que sur les crédits de fonctionnement de l'administration. D'après les informations obtenues

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 23

après des départements, ceux-ci ne seraient plus en mesure de procéder au remplacement de la totalité de leur personnel au cours des prochaines années.

De plus, le remplacement partiel des fonctionnaires (2 pour 5 départs) décidé lors du conclave budgétaire sera également d'application pour le SPF Finances. Selon les informations fournies, le SPF Finances s'efforcera de remplacer intégralement les départs des agents liés aux fonctions de contrôle en matière de fraude fiscale. Le développement du programme de conformité (*Compliance*) pourrait également contribuer à cet objectif (voir ci-dessous).

Parquet financier

La création d'une section financière indépendante au sein du parquet fédéral, déjà compétent au niveau national, sous la direction d'un procureur fédéral adjoint spécifiquement chargé de la lutte contre la criminalité financière et fiscale est de nature à renforcer la lutte contre la fraude. Cette section sera composée de dix magistrats spécialisés ainsi que de dix assistants et de dix fonctionnaires fiscaux. De plus, l'ensemble de la chaîne chargée de lutter contre la criminalité financière sera également renforcée, par la création d'un service multidisciplinaire de recherche fiscale et financière au sein de l'Inspection spéciale des impôts (50 agents supplémentaires), l'engagement de douaniers spécialisés au SPF Finances, le renforcement du personnel de la police judiciaire (30 agents) ainsi que par l'engagement de juges et de greffiers pour les tribunaux de première instance de Bruxelles.

Tout comme pour le plan antifraude, la Cour des comptes n'a pas obtenu le détail de la méthodologie utilisée pour déterminer le rendement attendu de ces mesures (196 millions d'euros prévus en 2029) ainsi que le détail de la mise en œuvre de celles-ci. Une estimation plus précise sera fournie au cours de l'année ainsi que des informations quant à la mise sur pied de cette section du parquet.

Les commentaires émis ci-dessus sur l'effet de l'instauration d'une cotisation patronale sont également d'application pour le recrutement de ces agents.

Programme de conformité (Compliance)

Des investissements importants (72,9 millions d'euros) en informatique sont prévus au sein du SPF Finances lors des quatre prochaines années afin de mettre en œuvre un programme de *Compliance* dans la lignée des travaux de l'OCDE.

Lorsque les systèmes numériques que les contribuables utilisent pour gérer leurs activités seront mieux interconnectés, il deviendra possible d'y intégrer directement les procédures fiscales, à condition d'assurer les garanties nécessaires afin d'augmenter la confiance des contribuables. Cette évolution, incarnée par « *l'administration fiscale 3.0* », permettra de rapprocher les faits économiques de l'imposition, tout en réduisant fortement la charge administrative liée à des processus fiscaux distincts.

Ce programme aura un impact sur l'ensemble de la chaîne fiscale, de la facturation numérique aux paiements. Il reprend notamment plusieurs projets dont le format uniforme des données comptables, un nouveau système de caisses enregistreuses, le contrôle d'exonération du précompte professionnel, divers projets améliorant le recouvrement des dettes et une plateforme d'analyse de données. La Cour des comptes a reçu un aperçu du rendement de ces diverses mesures au cours des prochaines années.

Les recettes nettes supplémentaires estimées par le gouvernement se montent à 472,1 millions d'euros à l'horizon 2029. En revanche, en 2026, une recette nette négative de 13,2 millions d'euros est attendue compte tenu des coûts de mise en œuvre.

1.1.2 Lutte contre la fraude sociale

Cadre général

La politique en matière de lutte contre la fraude sociale est traduite dans un « plan stratégique 2026-2029 de lutte contre la fraude sociale et le dumping social » qui a été approuvée par le Conseil des ministres du 28 novembre 2025. Elle se décline, en outre, dans le plan d'actions opérationnel 2026-2027 approuvé par le Comité ministériel de lutte contre la fraude fiscale et sociale du 19 décembre 2025. Ce nouveau plan 2026-2027 contient désormais 91 actions (contre 77 dans le plan 2025-2026), dont 59 concernent la poursuite d'actions déjà engagées.

Parmi ces 91 actions, on retrouve un ensemble de mesures qui sont ou seront mises en œuvre, notamment la mise en place de nouveaux plans pour une concurrence loyale²⁷ dans des secteurs tels que l'agriculture, l'HoReCa et les titres-services, l'intensification de la coopération et des échanges de données entre les acteurs concernés, l'enregistrement des présences sur les chantiers de construction ou encore le renforcement des sanctions.

Le plan d'actions prévoit également l'augmentation du nombre annuel de contrôles menés conjointement par les cellules d'arrondissement judiciaire²⁸, dont l'objectif global a été relevé à 12.000 pour 2026 et 13.000 pour 2027 contre 11.000 lors des années précédentes. Le nombre de contrôles effectivement réalisés s'élève à 14.110 contrôles en 2024 et à 15.337 en 2025.

Rendements attendus de la lutte contre la fraude sociale

Estimé lors des travaux budgétaires du début de l'année dernière, le rendement budgétaire attendu de la lutte contre la fraude sociale s'élève à 300 millions d'euros en 2026, 375 millions d'euros en 2027 (+75 millions d'euros), 450 millions d'euros en 2028 (+75 millions d'euros) et 600 millions d'euros en 2029 (+150 millions d'euros). Il n'a pas été modifié lors du dernier conclave budgétaire.

La Cour des comptes observe que les rendements attendus ne font l'objet d'aucune ventilation entre les différentes mesures, ce que confirme la cellule stratégique du ministre en charge de la Lutte contre la fraude sociale. Celle-ci précise que l'ensemble des mesures récurrentes et nouvelles, ainsi que le personnel existant et futur, contribueront globalement aux recettes structurelles attendues.

Enfin, selon les chiffres provisoires du SIRS, la lutte contre la fraude sociale a généré près de 280 millions d'euros de recettes entre le 1^{er} et le 3^{ème} trimestre 2025. Si ces chiffres provisoires sont prolongés de façon linéaire sur l'année complète, le rendement total en 2025 atteindrait alors environ 370 millions d'euros, soit un recul de près de 65 millions d'euros par rapport à 2024 et de 15 millions d'euros par rapport à 2023.

Renforcement des services d'inspection sociale

L'exposé général du budget initial 2026 reprend désormais les coûts associés aux recrutements de 100 agents supplémentaires dédiés aux services d'inspection sociale²⁹ (8 millions d'euros). La cellule stratégique du ministre en charge de la Lutte contre la fraude sociale indique que ces recrutements visent à doter les services d'inspection sociale de moyens supplémentaires et qu'ils ne visent pas à compenser de futurs départs volontaires ou à la pension.

²⁷ Un plan pour une concurrence loyale est un accord conclu entre les organisations syndicales et patronales et les administrations compétentes, qui reprend des mesures concrètes pour lutter contre la fraude sociale dans les secteurs concernés et y promouvoir une concurrence loyale. Une dizaine de PCL sont en vigueur à l'heure actuelle, dont notamment pour les secteurs de la construction, du nettoyage ou encore du transport.

²⁸ Cellules présidées par les auditeurs du travail locaux et soutenues par les coordinateurs du Service d'Information et de Recherche Sociale (SIRS). Leur mission principale est d'organiser et de coordonner le contrôle du respect des différentes législations sociales en rapport avec la fraude sociale, le travail illégal et le dumping social, à travers des actions qui s'inscrivent dans le cadre de l'exécution du plan d'actions défini par le SIRS. Chaque cellule d'arrondissement met ainsi en œuvre des contrôles communs, en sus des actions individuelles de contrôle menées par chaque service d'inspection.

²⁹ Les services d'inspection sociale : du SPF Emploi Travail et Concertation Sociale (25 ETP), de l'ONSS (34 ETP), de l'Inasti (10 ETP) et de l'Inami (31 ETP).

Bien qu'une réflexion soit en cours pour renforcer l'attractivité du métier d'inspecteur social, un récent audit³⁰ de la Cour des comptes a toutefois mis en évidence que les renforts antérieurs des services d'inspection sociale octroyés entre 2021 et 2024 à hauteur de 270 ETP n'avaient pu entraîner qu'une faible augmentation nette du personnel de 8,2 ETP à la fin de cette période. Par ailleurs, l'audit mettait également en évidence que seuls 87 % des postes d'inspecteurs sociaux sont pourvus dans l'année budgétaire de leur octroi.

Considérant ces éléments et sachant que les procédures de recrutement sont à peine initiées, le coût budgétaire de 8 millions d'euros prévu en 2026 est vraisemblablement surévalué. De plus, ces retards peuvent avoir une incidence sur les rendements budgétaires sans que la Cour des comptes puisse en mesurer l'ampleur.

1.2 Introduction de frais de traitement

Le gouvernement a annoncé l'introduction de frais de traitement dans les notifications budgétaires du 12 décembre 2025. Ces frais, également appelés « taxe sur les colis », s'élèveraient à deux euros par colis importé en Belgique dont la valeur est inférieure à 150 euros.

Le produit brut de ces frais de traitement belges serait de 210 millions d'euros en 2026 et atteindrait à 370 millions d'euros en 2029³¹. Le projet de budget intègre cette recette en tant que correction non répartie (voir le tableau 6 de l'exposé général, p.14). Pour un commentaire des crédits de dépenses, il est renvoyé au point 5.4 du chapitre II, partie II.

Le 12 décembre 2025, l'Europe est parvenue à un accord en vue d'introduire un droit d'importation européen de trois euros sur les colis du commerce électronique d'une valeur maximale de 150 euros à partir du 1^{er} juillet 2026. Par ailleurs, elle envisage également d'introduire des frais de traitement européens³².

Après une récente concertation avec l'Allemagne, les Pays-Bas, la France et le Luxembourg, le gouvernement a décidé de renoncer à l'introduction de frais de traitement belges et d'insister conjointement avec les pays précités pour une introduction rapide de frais de traitement européens, dont le fondement légal relève de la Commission européenne. La date butoir est fixée au 1^{er} juillet 2026.

Les effets budgétaires de ces évolutions récentes sont encore en cours de calcul par le SPF Finances. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Cour des comptes n'avait pas encore pu prendre connaissance des calculs et s'attend à plus de clarté à ce sujet lors du contrôle budgétaire.

1.3 Indexation en centimes (+272 millions d'euros en 2026)

Le gouvernement prévoit de suspendre, deux fois au cours de la législature, les mécanismes d'indexation existants pour la part de revenus qui dépassent les seuils de 4.000 euros pour les salaires et de 2.000 euros pour les prestations sociales et les pensions. Le Bureau fédéral du plan (BFP) estime que la mesure aura une incidence sur l'indexation d'environ 40 % des salariés et fonctionnaires et de 30 % des bénéficiaires d'allocations.

Le rendement attendu pour l'entité I s'élève à 272 millions d'euros en 2026 pour atteindre 883 millions d'euros en 2029. Enfin, ce rendement est présenté en tant que mesure non répartie dans l'exposé général 2026.

³⁰ Audit RH des services d'inspection sociale fédéraux et du Service d'information et de recherche sociale, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2025.

³¹ Après déduction des coûts d'investissement, le gouvernement estime le produit net à 140 millions d'euros en 2026, puis à 300 millions d'euros en 2029.

³² Un droit d'importation est un impôt prélevé sur des marchandises importées d'un pays situé en dehors de l'UE ; tandis que des frais de manutention ("handling fee") sont destinés à compenser l'augmentation des coûts pour les autorités douanières afin de s'assurer que les marchandises puissent être mises en libre pratique.

1.3.1 Description de la mesure

Selon l'avant-projet de loi-programme, les modalités applicables peuvent être résumées comme suit.

Salaires

La mesure prévoit deux périodes de modération salariale : (1) la première qui commence le 1^{er} avril 2026 et (2) la deuxième qui débute le 1^{er} janvier 2028 (ou le jour fixé par le Roi, en fonction de la fin de la 1^{ère} période). Chaque période se termine le jour où l'effet de modération aura été atteint pour tous les salaires, soit au moment où le salaire de référence aurait été indexé de 2 % sans l'application de la modération salariale.

À compter du 1^{er} avril 2026 et à compter du 1^{er} janvier 2028, le mécanisme d'indexation, ne produira ses effets qu'à concurrence de 2 % du salaire mensuel de référence³³, plafonné à 4.000 euros (le montant sera indexé). Par ailleurs, une contribution spéciale de modération salariale est due par les employeurs du secteur privé et certains du secteur public pendant les deux périodes. Cette contribution prendra la forme d'une cotisation sociale égale à la moitié de l'avantage de la modération salariale (salaire et cotisation). Par la suite, une cotisation spéciale de modération salariale consolidée sera due mais ses modalités doivent encore être définies par arrêté royal.

Prestations sociales y compris pensions

La mesure est appliquée à deux reprises durant la législature : (1) lors de la première adaptation des prestations sociales et des pensions³⁴ après l'entrée en vigueur de la loi et (2) lors de la première indexation dont le paiement intervient après le 31 décembre 2027.

Pour les prestations sociales³⁵ et les pensions légales dont le montant mensuel brut est inférieur ou égal à 2.000 euros, l'indexation demeure fixée à 2 % du montant initial. Pour celles dont le montant mensuel brut initial est supérieur à 2.000 euros, l'augmentation est plafonnée à 40 euros par mois. Le montant de référence de 2.000 euros sera indexé.

Cette nouvelle mesure limitant l'indexation ne porte pas atteinte aux mesures limitant l'indexation qui ont déjà été prises par la loi-programme du 18 juillet 2025 pour les pensions dont le montant mensuel brut dépasse 5.182,64 euros. Néanmoins, cela pourrait avoir une incidence sur leur rendement budgétaire en limitant le nombre de pensionnés concernés. Cependant, la Cour des comptes n'a pas obtenu d'information à ce propos.

1.3.2 Incidence budgétaire

Les rendements pluriannuels correspondent aux estimations du BFP, synthétisées dans le tableau ci-dessous. Ces estimations sont basées sur plusieurs hypothèses, notamment un dépassement de l'indice-pivot en janvier 2026, une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2026 et une globalisation des revenus des ménages.

³³ Salaire de référence : le salaire de base fixe barémique ou contractuel à temps plein est pris en compte, indépendamment des prestations ou des heures travaillées. Le salaire de base fixe ne comprend pas, par exemple : le sursalaire, les chèques-repas, les primes de rendement, les primes de fin d'année, les écochèques, les primes de bénéfices, les suppléments pour le travail de nuit ou le weekend, etc. Pour les travailleurs à temps partiel, le salaire de référence est réduit proportionnellement à leur fraction de temps de travail.

³⁴ Pour les pensions, la première adaptation concerne la première indexation dont le paiement aura lieu après l'entrée en vigueur de la loi. La cellule stratégique du Premier ministre a indiqué que l'indexation du mois de mars 2026 résultant du saut de l'indice-pivot de décembre 2025 n'était pas concernée par le plafonnement.

³⁵ Les prestations sociales concernées sont :

- régime des travailleurs salariés : les indemnités d'incapacité primaire, les indemnités d'invalidité et les indemnités de maternité, les pensions d'invalidité des ouvriers mineurs, les indemnités et allocations dont le paiement est assuré par l'Onem.
- régime des travailleurs indépendants : les indemnités d'incapacité primaire, les indemnités d'invalidité et les indemnités de maternité, le droit passerelle ainsi que les prestations familiales, d'assurance contre la maladie et l'invalidité et d'assurance maternité, favorisant la conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 27

Tableau – Répartition de l'incidence budgétaire totale liée à l'application de deux indexations en centimes, en 2026 et 2028
(en millions d'euros)

En millions d'euros	2026	2027	2028	2029
Recettes (a)	-581,0	-606,0	-1.373,0	-1.444,0
Moindres recettes fiscales	-443,0	-460,0	-1.039,0	-1.094,0
Moindres cotisations sociales	-366,0	-375,0	-826,0	-845,0
Autres	-43,0	-48,0	-102,0	-109,0
Contribution spécifique des employeurs	271,0	277,0	594,0	604,0
Dépenses (b)	-1.193,0	-1.259,0	-2.793,0	-2.910,0
Diminution des dépenses de prestations sociales	-655,0	-695,0	-1.556,0	-1.620,0
Diminution des dépenses primaires (rémunérations et divers)	-452,0	-476,0	-1.056,0	-1.106,0
Autres	-86,0	-88,0	-181,0	-184,0
Rendement total (a) – (b)	612	653	1.420	1.466
Rendement total entité I	272	391	754	883

Source : Bureau fédéral du plan, décembre 2025

1.3.3 Analyse et commentaires

Incidence budgétaire

Plusieurs modalités de mise en œuvre de la mesure s'éloignent des hypothèses retenues par le BFP. Ainsi, le dépassement de l'indice-pivot est finalement intervenu en décembre 2025 (plutôt qu'en janvier 2026), les prestations sociales et rémunérations des travailleurs du secteur public seront donc indexées en mars 2026, avant l'entrée en vigueur de la mesure. De plus, selon les dernières hypothèses du BFP, le prochain dépassement de l'indice pivot n'interviendra qu'en novembre 2026, avec une incidence sur les prestations sociales et rémunérations des travailleurs du secteur public en février 2027.

Ensuite, les rémunérations du secteur privé de certaines commissions paritaires (CP) ont déjà été indexées avant l'entrée en vigueur de la réforme. C'est notamment le cas de la CP 200 (commission paritaire auxiliaire des employés) qui regroupe plus de 500.000 travailleurs et pour laquelle l'indexation intervient de manière annuelle en janvier. Dès lors, en raison des modalités d'indexation propres à chaque CP, l'incidence de la mesure pourrait être repoussée.

Enfin, contrairement aux estimations du BFP, la modération salariale sera appliquée à chaque rémunération et non sur le revenu mensuel total. Par ailleurs, la mesure ne s'appliquera pas aux cumuls entre des salaires et des prestations sociales.

Malgré ces éléments, aucune réévaluation du rendement budgétaire n'a été réalisée. En conséquence, celui de 2026 pourrait être surévalué sans que la Cour des comptes ne puisse en apprécier l'ampleur. La cellule stratégique du Premier ministre a indiqué que l'incidence de la mesure serait réestimée lors du contrôle budgétaire 2026.

Modalités de mise en œuvre

Par ailleurs, plusieurs modalités techniques de mise en œuvre de la mesure doivent encore être définies, notamment la mise en place du compteur d'indexation³⁶ ainsi que les modes de calcul, de suivi et de perception de la contribution spécifique des employeurs.

La Cour des comptes n'a pas obtenu d'information concernant les coûts de développement informatique nécessaires à la mise en œuvre de cette mesure, principalement au niveau de l'ONSS.

³⁶ Ce compteur est nécessaire à la détermination de l'atteinte de l'indexation du salaire de référence à 2%.

Les crédits nécessaires devront être estimés et libérés dans le cadre d'un ajustement budgétaire ultérieur.

1.4 Réorganisation des autorités fédérales

Dans son accord de coalition du 31 janvier 2025, le gouvernement a marqué son intention de rationaliser ses services administratifs. Cette réforme, qui s'inscrit dans une volonté d'améliorer la qualité des services rendus à la population et aux entreprises, a fait l'objet d'un accord de principe lors du conseil des ministres du 24 décembre 2025.

De manière générale, elle se concrétisera par une réorganisation de la structure administrative, à savoir :

- la fusion des SPF-SPP Emploi, Sécurité sociale et Intégration sociale, d'une part, et Économie et Politique scientifique, d'autre part. Un nouvel SPF Migration regroupera les services actuellement chargés de la politique de l'asile ;
- une centralisation administrative accrue, axée sur le regroupement dans des services spécifiques d'activités de support (ressources humaines, marchés publics, informatique, gestion immobilière et comptabilité).

Lors de la présentation du budget initial 2025, le gouvernement avait indiqué que cette réorganisation conduirait à des économies estimées à 300 millions d'euros d'ici la fin de la législature. La Cour des comptes constate que les documents ayant servi de base à la réunion du conseil des ministres du 24 décembre 2025 ne fournissent pas d'indications permettant d'objectiver ces estimations. Par conséquent, elle ne peut pas évaluer la faisabilité de l'économie envisagée.

2 Dépenses militaires

2.1 Norme Otan

Le conseil des ministres du 11 avril 2025³⁷ a décidé d'atteindre la norme Otan à partir de 2025, de sorte que les dépenses en matière de Défense doivent s'élever à au moins 2 % du PIB.

Les dépenses prises en considération pour la norme Otan sont en principe les suivantes³⁸ :

- les liquidations du ministère de la Défense (section 16) ;
- l'effort de défense externe dont :
 - les pensions du personnel militaire et civil du ministère de la Défense
 - et les dépenses militaires d'autres départements.

Le gouvernement prévoit à cet égard une standardisation des dépenses pour atteindre la norme de 2 %. Par standardisation, on entend les dépenses existantes effectuées par des départements autres que le ministère de la Défense (et donc en dehors de la section 16) et qui, jusqu'à présent, n'étaient pas considérées comme des dépenses de défense. Ces dépenses recevront également une classification *Cofog*³⁹ ou « Défense ».

Selon le gouvernement, la Belgique atteindra la norme Otan de 2 % au cours de la période 2025-2029. Le tableau ci-dessous indique l'effort de défense requis en fonction de la norme Otan et la manière dont celle-ci sera atteinte pour la période 2025-2029. La Cour des comptes a établi ce tableau sur la base des données fournies par les administrations. Elle n'a pas vérifié l'exactitude de la classification *Cofog*.

³⁷ Conseil des ministres du 11 avril 2025 (accord de Pâques), notification 31 : Plan de défense – Contribution stratégique à la paix par la force.

³⁸ NATO Press Release: Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025) du 28 août 2025 (consulté le 23 janvier 2026).

³⁹ *Cofog* signifie « *Classification of Functions of Government* » et est une classification fonctionnelle des administrations publiques utilisée pour classer les dépenses.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 29

Tableau – Estimation de la réalisation de la norme Otan pour la période 2025-2029 (en millions d'euros)

Description	2025	2026	2027	2028	2029
Norme Otan					
PIB⁴⁰	636.320	655.357	675.594	695.626	717.335
% norme Otan	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %
Dépense norme Otan (A)	12.726,4	13.107,1	13.511,9	13.912,5	14.346,7
Réalisation de la norme Otan					
<i>Budget de la Défense</i>	10.485,8	10.769,6	11.058,4	11.239,3	11.395,8
Liquidations ministère de la Défense – section 16 ⁴¹	10.485,8	10.769,6	11.100,8	11.317,8	11.478,8
Correction PIB (conseil des ministres du 12/12/2025)			-42,4	-78,5	-83,0
<i>Effort de défense externe⁴²</i>	2.239,9	2.326,2	2.514,7	2.710,7	2.893,9
Pensions militaires	1.597,0	1.688,0	1.695,0	1.684,0	1.685,0
Pensions civiles	71,0	73,0	75,0	77,0	79,0
Pensions de survie	264,0	267,0	270,0	273,0	276,0
Dépenses d'autres départements	140,4	130,7	174,7	176,7	103,9
Standardisation ⁴³	167,5	167,5	300,0	500,0	750,0
<i>Dont pensions des miliciens⁴⁴</i>	<i>167,5</i>	<i>167,5</i>	<i>167,5</i>	<i>167,5</i>	<i>167,5</i>
<i>Dont les dépenses à standardiser</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>132,5</i>	<i>332,5</i>	<i>582,5</i>
Effort de défense total (B)	12.725,7	13.095,8	13.573,1	13.950,0	14.289,7
Norme versus réalisation/estimation (B/A)	100,0 %	99,9%	100,5 %	100,3 %	99,6 %

Source : SPF Bosa, Service fédéral des pensions et Cour des comptes

La Cour des comptes note que la part de la standardisation dans l'effort de défense total augmentera fortement dans les années à venir. Cela contribue à faire diminuer la part de la section 16 dans l'effort de défense total passant de 82,4 % en 2025 à 79,7 % en 2029.

Pour 2025 et 2026, l'objectif de standardisation de respectivement 125 millions d'euros et 150 millions d'euros a été atteint en tenant compte de la pension des anciens miliciens (167,5 millions d'euros). Les ministres de la Défense et du Budget préparent une circulaire afin de développer plus avant la standardisation pour les prochaines années.

⁴⁰ Tel qu'estimé dans les prévisions du budget économique du BFP et repris dans le rapport du comité de monitoring de septembre 2025.

⁴¹ Pour l'année 2025, le total a été consulté dans Fedcom le 2 février 2026. Pour l'année 2026, les estimations utilisées sont celles fournies par le SPF Bosa lors de la confection du budget 2026. À partir de 2027, les chiffres ont été maintenus tels qu'ils figurent dans le procès-verbal de la réunion bilatérale du 13 juin 2025.

⁴² Ibid. Les estimations des pensions militaires, civiles et de survie ont été fournies par le Service fédéral des pensions.

⁴³ Pour les années 2025 et 2026, les chiffres utilisés sont ceux fournis par le SPF Bosa. À partir de 2027, les objectifs de standardisation issus du plan de défense du 11 avril 2025 seront repris.

⁴⁴ La Cour des comptes n'a pas obtenu d'informations sur l'estimation pour les années 2027-2029. Le montant pour 2025 et 2026 a dès lors été repris pour ces années.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 30

Le tableau ci-dessous présente la part de la section 16 et la standardisation par rapport à l'effort de défense total et externe.

Tableau – Standardisation par rapport à l'effort de défense total pour la période 2025-2029 (liquidations estimées, en millions d'euros)

Description	2025	2026	2027	2028	2029
Effort de défense total	12.725,7	13.095,8	13.573,1	13.950,0	14.289,7
Effort de défense (section 16)	10.485,8	10.769,6	11.058,4	11.239,3	11.395,8
Part de la section 16 dans l'effort total de défense	82,4 %	82,2 %	81,5 %	80,6 %	79,7 %
Effort de défense externe	2.239,9	2.326,2	2.514,7	2.710,7	2.893,9
<i>Dont standardisation</i>	<i>167,5</i>	<i>167,5</i>	<i>300,0</i>	<i>500,0</i>	<i>750,0</i>
Part de la standardisation dans l'effort de défense externe	7,5 %	7,2 %	11,9 %	18,4 %	25,9 %
Part de la standardisation dans l'effort de défense total	1,3 %	1,3 %	2,2 %	3,6 %	5,2 %

Source : SPF Bosa, Service fédéral des pensions et Cour des comptes

2.2 Financement des dépenses supplémentaires en matière de Défense pour la période 2025-2029

Pour atteindre la norme de 2 %, le gouvernement a décidé, lors de la confection du budget initial 2025, d'augmenter considérablement les dépenses en matière de Défense et de maximiser le financement de ces dépenses supplémentaires afin que la dette soit maîtrisée et que ces dépenses soient entièrement supportées à partir de 2029 par le biais d'un financement temporaire et d'un financement structurel⁴⁵.

Tableau - Financement des dépenses supplémentaires selon le plan de défense (en millions d'euros)

Description	2025	2026	2027	2028	2029	Total
Dépenses supplémentaires Défense	3.866	3.522	3.222	3.099	3.074	16.783
FINANCEMENT						
Financement temporaire	1.708	1.663	1.217	1.269	1.297	7.154
Impôt des sociétés sur les bénéficiaires (avoirs russes gelés)	1.208	1.163	1.217	1.269	1.297	6.154
Dividende exceptionnel de Belfius	500	500				1.000
Financement structurel	125	400	1.050	1.500	1.750	4.825
Standardisation des dépenses	125	150	300	500	750	1.825
Financement structurel (net)		250	750	1.000	1.000	3.000
Déficit temporairement plus élevé	2.033	1.459	955	330	27	4.804
Compensation pour limiter la dette via l'optimisation des actifs (2025-2029)			3.170			3.170

Source : Conseil des ministres du 11 avril 2025, notification 31 : Plan de défense – Contribution stratégique à la paix par la force.

⁴⁵ Voir conseil des ministres du 11 avril 2025 (accord de Pâques), notification 31 : Plan de défense – Contribution stratégique à la paix par la force.

Le financement comporte trois parties : un financement temporaire, un financement structurel et un déficit temporaire.

Financement temporaire

Le financement temporaire se compose en 2026 des produits de l'impôt des sociétés (1.163 millions d'euros) découlant des intérêts générés par les actifs gelés et d'un dividende exceptionnel de Belfius (500 millions d'euros). Le gouvernement a décidé d'augmenter le financement structurel au cas où ces produits disparaîtraient.

Financement structurel

Le financement structurel passe de 400 millions d'euros en 2026 à 1.750 millions d'euros en 2029 et se compose des standardisations et des mesures supplémentaires que le gouvernement prendra chaque année lors de la confection du budget pour que le financement structurel soit suffisant. Pour 2026, ces deux éléments sont estimés respectivement à 150 millions d'euros et 250 millions d'euros.

Déficit temporaire

Le déficit temporaire pour la période 2025-2029 s'élève à 4.804 millions d'euros, dont les deux tiers doivent être compensés via l'optimisation des actifs (3.170 millions d'euros). Dans ce cas également, la Cour des comptes n'a pas encore reçu d'informations concernant la mise en œuvre de l'exercice d'optimisation⁴⁶. La cellule stratégique du ministre du Budget a indiqué que plusieurs pistes étaient encore à l'examen.

⁴⁶ La cellule stratégique du ministre du Budget a indiqué que l'on peut par exemple penser à des opérations impliquant des participations publiques, et que la concrétisation exacte de cette optimisation sera décidée ultérieurement.

Chapitre III

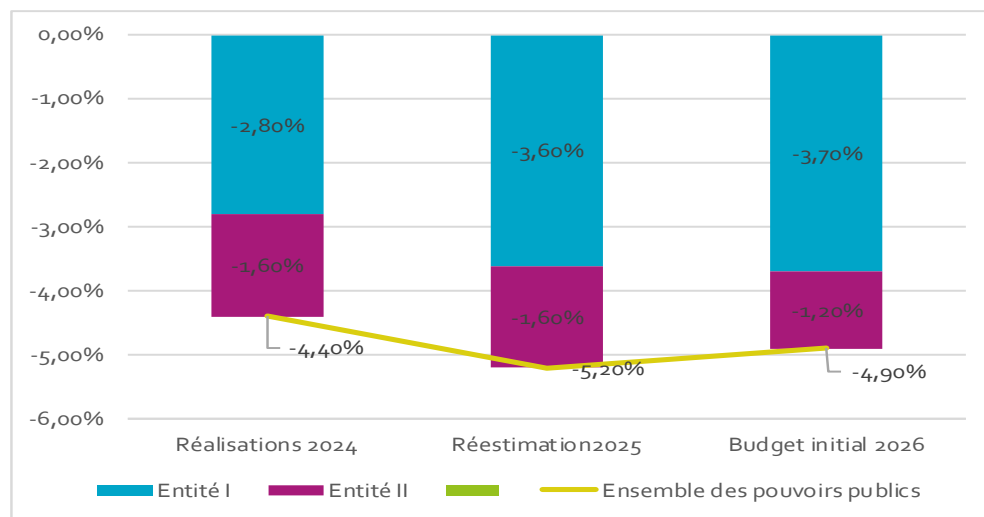
Respect des critères budgétaires européens

1 Solde de financement de la Belgique

Généralités

Le projet de plan budgétaire du 14 janvier 2026 et l'exposé général⁴⁷ estiment le solde de financement de la Belgique à -4,9 % du PIB en 2026. Le déficit diminue de 0,3 % du PIB par rapport à celui de 2025. Le plan ne contient pas de répartition du déficit entre l'entité I et l'entité II. D'après le SPF Bosa, le projet de plan budgétaire tient compte de la même répartition que celle présentée dans l'exposé général, lequel se base sur un solde de financement de respectivement -3,7 % et -1,2 % du PIB. Ces chiffres traduisent une augmentation du déficit de 0,1 % du PIB pour l'entité I et une diminution du déficit de 0,4 % pour l'entité II.

Graphique – Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (en % du PIB)



Source : Projet de plan budgétaire du 14 janvier 2026, exposé général et comptes de l'État 2024 de l'ICN du 17 octobre 2025

Une estimation plus récente du SPF Bosa (4 février 2026) confirme l'estimation du solde de financement des entités I et II pour 2025 de respectivement -3,6 % et -1,6 % du PIB. Le SPF souligne que cette estimation se base sur des données très provisoires et que les chiffres peuvent encore changer au cours des prochains mois.

Les perspectives économiques du 12 février 2026 du BFP estiment le solde de financement de la Belgique en 2026 également à -4,9 % du PIB.

Solde de financement 2026 de l'entité I

Le solde de financement de l'entité I mentionné ci-dessus correspond au solde repris dans l'exposé général, lequel intègre toutes les dépenses. Le projet de plan budgétaire indique que les dépenses

⁴⁷ Exposé général, p. 20-22.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 33

pour le ministère de la Défense imputables au sens du SEC en 2026 augmentent de 0,3 % du PIB à 1,7 % du PIB.

Solde de financement 2026 de l'entité II

Le projet de plan budgétaire et l'exposé général n'explicitent pas le mode d'estimation du solde de financement de l'entité II.

Le projet de plan budgétaire précise les objectifs pour les entités fédérées. La Cour des comptes n'a toutefois reçu qu'un détail des soldes de financement par administration publique pour la période 2024-2026, sans information complémentaire sur les méthodes de calcul. Elle n'a donc pas pu vérifier si les chiffres intègrent d'éventuelles dépenses que les entités fédérées n'auraient pas reprises dans l'objectif budgétaire (mais susceptibles d'avoir une incidence sur le solde de financement). L'estimation du solde de financement des pouvoirs locaux n'est pas non plus expliquée.

Solde de financement 2025-2029 de la Belgique

Le projet de plan budgétaire et l'exposé général contiennent les estimations jusqu'en 2026, mais pas d'estimation pluriannuelle.

Le *Medium-Term Fiscal-Structural Plan* (plan MT FS) du 18 mars 2025 contenait l'estimation pluriannuelle du solde de financement de la Belgique. D'après cette estimation, le solde de financement devrait s'améliorer pour atteindre -3 % du PIB d'ici 2029.

Tableau – Solde de financement de la Belgique (en % du PIB)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Plan MT FS	-4,6	-4,7	-4,6	-4,1	-3,5	-3,0
Projet de plan budgétaire	-4,4	-5,2	-4,9	Non repris dans le projet de plan budgétaire ⁴⁸		
Écart	+0,2	-0,5	-0,3			

Sources : *Medium-Term Fiscal-Structural Plan* du 18 mars 2025 et projet de plan budgétaire du 14 janvier 2026

Préfinancement accordé aux communautés des conséquences des mesures d'urgence pour faire face à la surpopulation carcérale

La section 01 du budget général des dépenses prévoit un crédit de 18,3 millions d'euros en 2026 pour le préfinancement accordé aux communautés à la suite du protocole d'accord relatif aux mesures d'urgence pour faire face à la surpopulation carcérale. Il s'agit plus particulièrement du préfinancement des dépenses supplémentaires pour les communautés (pour la période 2025-2027) à la suite de la décision du gouvernement d'élargir la surveillance électronique.

Le gouvernement fédéral inscrit ces dépenses en tant qu'avance récupérable et donc comme n'ayant aucune incidence sur le solde de financement 2026 de l'entité I. Il prévoit d'imputer définitivement cette dépense au budget lors du décompte de l'avance en 2028. Les communautés, par contre, inscrivent ce préfinancement en tant que recette définitive en 2026, mais aussi en tant que dépense définitive à concurrence du même montant (parce qu'elles supportent les coûts). L'opération dans son ensemble n'a donc pas d'incidence sur le solde de financement 2026 de l'entité II. La Cour des comptes souligne que la différence d'inscription au budget améliore le solde de financement 2026 de l'ensemble des pouvoirs publics à concurrence de 18,3 millions d'euros.

⁴⁸ Selon les estimations de l'exposé général et des objectifs de l'Entité II mentionnés dans le plan budgétaire structurel à moyen terme (-0,6 %, -0,6 % et -0,7 % du PIB), le solde de financement atteindrait, à titre indicatif, respectivement -4,5 %, -4,7 % et -5,0 % du PIB au cours de la période 2027-2029.

L'Institut des comptes nationaux examine actuellement le mode d'imputation correct et souligne également que les imputations entre les différents niveaux de pouvoir doivent être cohérentes.

2 Programmation pluriannuelle 2025-2030

L'accord de gouvernement du 31 janvier 2025 prévoyait une réduction du déficit de financement de l'entité I à moins de 3 % du PIB en 2030.

Lors de la confection du budget 2025, le gouvernement avait maintenu cet objectif, malgré des réalisations budgétaires 2024 moins favorables qu'anticipées et un contexte international entraînant d'importantes dépenses militaires supplémentaires. L'effort alors retenu s'élevait à 35 milliards d'euros pour la période 2025-2030, dont 7,9 milliards d'euros d'effets retour.

Dans ses perspectives économiques 2025-2030 parues en juin 2025, le Bureau fédéral du Plan avait estimé qu'après prise en compte des mesures adoptées par le gouvernement, et notamment des effets-retour, le solde de financement de l'entité I s'élèverait en 2030 à 5,5 % du PIB sans mesures complémentaires. En septembre de la même année, le comité de monitoring avait réévalué ce déficit à 5,8 %, soit une aggravation de 18,5 milliards d'euros par rapport à l'objectif de 3 % retenu par le gouvernement en 2025.

Selon le gouvernement, les mesures adoptées lors du conclave budgétaire de décembre 2025 amélioreront, d'ici 2029, le solde de financement de l'entité I de 9,2 milliards d'euros, soit environ de la moitié du dépassement évoqué plus haut. Cet effort pluriannuel de 9,2 milliards a été fixé pour satisfaire aux exigences européennes.

La Cour des comptes indique en outre que pour la détermination du solde de financement, le gouvernement s'est fondé sur les données du rapport du comité de monitoring du 22 septembre 2025. Il est toutefois apparu que les hypothèses retenues par ce comité sous-évaluaient le solde de financement à politique inchangée entre 2026 et 2029 (39,1 milliards au lieu de 40,1 milliards d'euros en 2029)⁴⁹.

Tenant compte des mesures adoptées lors du conclave, le déficit de financement de l'entité I s'élèverait, selon l'exposé général, à 31,2 milliards d'euros (4,3 % du PIB) à la fin de la législature. Elles ne permettraient pas en outre d'éviter une aggravation supplémentaire de sa dette publique, puisque celle-ci passerait de 85,6 % du PIB en 2026 à 90,3 % en 2029.

Bien que peu favorable, cette situation budgétaire n'est pas en contradiction avec les exigences de la gouvernance européenne. La Cour des comptes rappelle en effet que la Commission européenne n'examine pas les politiques budgétaires des États membres directement à l'aune des seuls critères de déficit de financement et d'endettement publics, mais au regard d'un indicateur opérationnel : la trajectoire des dépenses primaires nettes⁵⁰. Or, le respect de cette trajectoire n'implique pas *ipso facto* le respect d'un déficit limité à 3 % du PIB à moyen terme et une stabilisation ou une décroissance de la dette publique, pour les trois raisons suivantes :

- 1) La trajectoire des dépenses primaires nettes de la Belgique, a été validée par les autorités européennes lors du Semestre européen de juin 2025. Elle avait été définie préalablement par la Commission selon des paramètres macro-économiques plus favorables que ceux retenus dans les prévisions 2026-2030 du Bureau fédéral du Plan. La législation européenne ne prévoyant pas de révision de cette trajectoire après sa validation, les États membres ne sont pas tenus de prendre des mesures supplémentaires pour compenser une dégradation conjoncturelle de leurs

⁴⁹ Cette sous-évaluation résultait d'une prise en compte inadéquate du financement structurel des dépenses militaires supplémentaires. Pour remédier à cette divergence, l'exposé général intègre, au sein de la rubrique « Ajustements divers (corrections diverses et mise en œuvre notifications) » -tableau 2 de la page 9- une correction négative.

⁵⁰ Ces dépenses primaires nettes correspondent, à quelques exceptions près, à l'évolution des dépenses publiques hors charges d'intérêt et dépenses conjoncturelles de chômage. Par ailleurs, les réductions de recettes discrétionnaires, comme celles prévues en matière de quotité exemptée d'impôt, impactent négativement cette trajectoire lorsqu'elles ne sont pas compensées.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 35

recettes fiscales et de leur déficit de financement en cas d'évolution macro-économique défavorable.

- 2) Par ailleurs, l'Union européenne a entériné le 8 juillet 2025 le principe d'une dérogation temporaire à la trajectoire des dépenses primaires nettes en vue d'encourager les États membres à augmenter leurs dépenses militaires. En vertu de cette clause, et moyennant le respect de certaines conditions, les États sont autorisés à augmenter, jusqu'en 2028, leurs dépenses au-delà de la trajectoire des dépenses primaires nettes initialement arrêtée auparavant par les instances européennes.
- 3) Enfin, les dépenses primaires nettes ne comprennent pas les charges d'intérêt de la dette. Or, comme indiqué ailleurs, dans ce rapport, elles contribuent de manière importante à la dégradation du solde de financement des pouvoirs publics.

Il découle de ce qui précède que sans mesures supplémentaires, le choix du gouvernement de fixer ses objectifs budgétaires sur le seul critère du respect de la trajectoire européenne des dépenses primaires ne permet pas, à lui seul, d'assurer, la viabilité à moyen terme des finances publiques.

Moyennant cette réserve, l'évolution cumulée (2025-2026) des dépenses primaires nettes de l'entité I serait inférieure en 2026 d'environ 0,9 milliard d'euros au plafond d'évolution autorisée pour ses mêmes dépenses, tel que calculé par le Conseil supérieur des Finances.

L'exposé général indique en outre que les mesures adoptées par le gouvernement devraient permettre à l'entité I de respecter le critère d'évolution des dépenses primaires nettes à la fin de la législature. Cette appréciation devra toutefois être réexaminée au vu des nouvelles perspectives économiques du Bureau fédéral du Plan.

Il importe enfin de signaler que le respect de ce critère a pu être rencontré par deux décisions qui, *in fine*, ne modifient pas la trajectoire des dépenses primaires nettes de l'ensemble des pouvoirs publics :

- Le gouvernement a décidé de reporter d'un an (de 2029 à 2030), une partie de la mesure consistant à augmenter les tranches exonérées d'impôt en matière d'IPP. L'incidence positive de ce report est estimée par le gouvernement à 1 milliard d'euros en 2029. La Cour des comptes précise que cette mesure ne modifie pas l'effort global que doit fournir le pouvoir fédéral pour respecter la trajectoire des dépenses primaires nettes à plus long terme. En effet, ce report entraîne en contrepartie une incidence budgétaire négative d'un même montant en 2030. Elle rappelle également que la législation budgétaire européenne impose que toute diminution discrétionnaire de recettes soit compensée par une réduction de dépenses ou une augmentation de recettes équivalente.
- Le rendement attendu des nouvelles mesures en matière de recettes non fiscales (737,7 millions d'euros d'ici 2029) est fortement influencé par la décision du gouvernement d'inscrire à partir de 2028 une contribution annuelle des régions de 500 millions d'euros, au titre de financement du nouveau budget pluriannuel de l'Union européenne. La Cour des comptes indique à cet égard que cette participation doit encore faire l'objet d'un accord entre l'État fédéral et les entités fédérées. Elle souligne en outre que l'appréciation budgétaire par l'Union européenne porte sur l'ensemble des pouvoirs publics. Par conséquent, ce transfert de dépenses vers l'entité II ne correspond pas à une amélioration de la situation financière belge considérée dans son ensemble. Enfin, elle rappelle que la Commission européenne envisage d'accroître, à partir de 2028, la part contributive des États membres au financement du budget européen. Cette perspective doit toutefois encore obtenir préalablement l'aval des États membres.

À l'instar de la Commission européenne, la Cour des comptes est d'avis que les politiques budgétaires des différents pouvoirs publics belges devraient être mieux coordonnées. Elle recommande à cet égard qu'au sein du comité de concertation, des accords à caractère contraignant soient conclus et plus particulièrement sur le respect par chacun d'entre eux de la trajectoire

budgétaire des dépenses primaires nettes, sur les sanctions à appliquer en cas de déviation ainsi que sur le rôle du Conseil supérieur des Finances. De même, elle est d'avis que ces pouvoirs publics pourraient définir de manière plus stricte les modalités de détermination de cette trajectoire ainsi que les modalités de rapportage.

La Cour des comptes indique enfin que depuis le dépôt de l'exposé général, le Bureau fédéral du Plan a publié ses perspectives économiques pour les années 2026-2031. Selon cet organisme, après prise en compte des mesures pluriannuelles récemment adoptées par le gouvernement, le solde de financement de l'entité I s'établirait en 2029 à -36,5 milliards d'euros (-5,0 % du PIB), soit un écart de 5,3 milliards d'euros par rapport aux estimations figurant dans l'exposé général.

La dette publique de l'ensemble des pouvoirs publics continuerait de croître à un rythme soutenu puisqu'elle s'établirait à 109,4 % en 2026, puis à 116,6 % en 2029 et 122,2 % en 2031. Enfin, l'évolution conjointe du taux implicite (moyen) de la dette et du taux nominal du PIB pourrait conduire au déclenchement d'un effet boule de neige de cette dette à partir de 2031.

Dans ces mêmes prévisions, le Bureau fédéral du Plan estime également que, après prise en compte des mesures récemment adoptées par les différents gouvernements, le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics belges se dégraderait, passant de 5,1 % du PIB en 2027 à 5,7 % en 2029. Cette dégradation, principalement imputable à l'entité I, s'accroîtrait pour atteindre 6,3 % en 2031, en raison notamment des réductions d'impôts projetées.

PARTIE II

Recettes et dépenses de l'État fédéral

Chapitre I

Recettes de l'État fédéral

1 Évolution générale des recettes du pouvoir fédéral

Selon l'exposé général, les recettes perçues par le pouvoir fédéral (en base caisse) sont estimées, pour l'année 2026, à 164,4 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,8 % par rapport aux réalisations 2025. Ce montant ne reprend pas les additionnels communaux à l'IPP, dont l'estimation n'est pas mentionnée dans l'exposé général.

Les recettes sont principalement composées de recettes fiscales (en hausse de 3,0 % par rapport aux réalisations précédentes). Cette augmentation sera plus amplement commentée aux points suivants.

Tableau – Recettes totales de caisse (en millions d'euros)

	Réalisations 2025	Initial 2026	Différence
Recettes fiscales	153.348	157.943	+4.595
Recettes non fiscales	6.539	6.491	-48
Recettes totales	159.887	164.434	+4.547
Transferts Union européenne	4.034	4.150	+116
Transferts régions et communautés	58.373	59.183	+810
Transferts sécurité sociale	26.922	27.325	+403
Transferts divers	1.792	1.870	+78
Total des transferts	91.121	92.528	+1.407
Budget des voies et moyens	68.766	71.906	+3.140
<i>(Pourcentage des voies et moyens)</i>	<i>(43,0 %)</i>	<i>(43,7 %)</i>	

Source : Exposé général et Cour des comptes

Hors crédits inscrits dans le budget général des dépenses, les transferts vers d'autres pouvoirs publics atteignent 92,5 milliards d'euros, en augmentation de 1,5 % par rapport aux réalisations de l'année 2025. Ils portent quasi exclusivement sur les recettes fiscales, seul un montant de 20 millions d'euros de recettes non fiscales est transféré aux régions. Ces transferts s'élèvent à 56,3 % des recettes totales.

Les recettes à inscrire au budget des voies et moyens sont estimées à 71,9 milliards d'euros, en augmentation de 4,6 % par rapport à l'année précédente.

2 Recettes fiscales

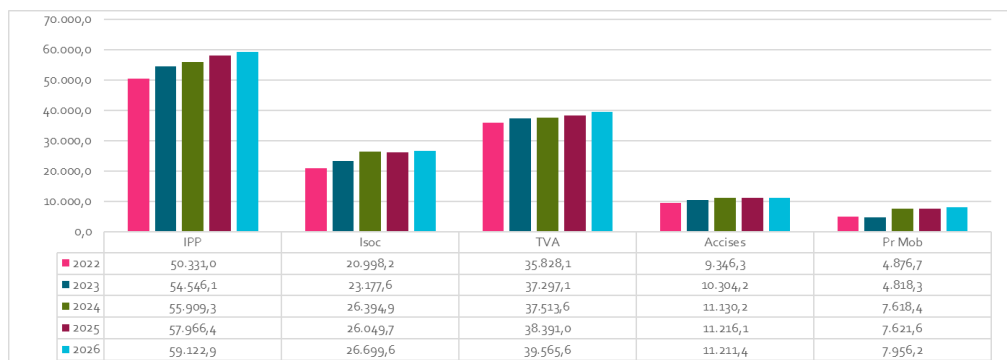
2.1 Évolution des recettes de caisse

Les recettes en base caisse pour 2026 sont estimées à 157.942,9 millions d'euros, soit une augmentation de 4.595,2 millions d'euros (+3 %) par rapport aux recettes probables de 2025.

Pour déterminer les recettes de caisse, le SPF Finances (plus particulièrement l'Administration générale de l'expertise et du support stratégiques – AGESS) estime d'abord les recettes fiscales en base SEC. Il les transpose ensuite en recettes de caisse en appliquant les « corrections de caisse » nécessaires. Celles-ci (-5.862,6 millions d'euros) concernent principalement les recettes du précompte professionnel (estimées pour 2026 à 4.638,6 millions d'euros de moins que les recettes SEC).

La Cour des comptes souligne que le gouvernement a pris des mesures fiscales pour un montant de 1.384,8 millions d'euros lors du dernier conclave budgétaire. Le SPF Finances ajoute intégralement cette incidence, estimée en base SEC, aux recettes de caisse. En raison du décalage temporel existant entre les deux approches (un à deux mois en fonction de l'impôt), l'incidence des mesures en base caisse sera moins importante que prévue en 2026.

Graphique : Évolution des principales catégories d'impôts au cours de la période 2022-2026 (en millions d'euros)



Source : Exposé général et Cour des comptes

Les recettes de l'impôt des personnes physiques augmentent de 2,1 % (+1.156,5 millions d'euros). La première phase de la réforme de l'impôt des personnes physiques génère une incidence négative de 421 millions d'euros (voir l'annexe 1). Les recettes tiennent également compte de l'incidence de la réforme du précompte professionnel⁵¹ sur les rôles de l'exercice d'imposition 2025 (+220,8 millions d'euros).

Les recettes de l'impôt des sociétés augmentent de 649,9 millions d'euros (+2,5 %) en 2026, principalement en raison de la croissance macroéconomique. Les versements anticipés progressent de 470,6 millions d'euros et les rôles de 114,7 millions d'euros. Les versements anticipés comprennent 1.163 millions d'euros de recettes liées aux avoirs russes gelés.

La TVA (+3,1 % ou 1.174,6 millions d'euros) augmente en 2026 principalement en raison des mesures supplémentaires du gouvernement (+511,2 millions d'euros) et de l'incidence de l'entrée en vigueur de la nouvelle chaîne TVA en 2025⁵² qui, selon une première estimation, ont entraîné une diminution des recettes de caisse de 585 millions d'euros durant cette même année.

⁵¹ Durant la période 2022-2024, le précompte professionnel a été réformé pour le faire coïncider plus étroitement avec l'impôt des personnes physiques final et ainsi limiter les rôles négatifs. Cette réforme a entraîné dans un premier temps une diminution des recettes du précompte professionnel, qui est compensée lors des rôles ultérieurs.

⁵² Loi du 12 mars 2023 visant à moderniser la chaîne TVA et la perception des créances fiscales et non fiscales au sein du SPF Finances. La chaîne TVA comprend les règles et procédures relatives au dépôt de la déclaration TVA et au paiement, contrôle et remboursement de la TVA. Cette modernisation vise à faciliter les procédures et à les rendre plus efficaces. La réforme est introduite progressivement et n'est pas encore achevée. L'une des mesures concerne le raccourcissement des délais de remboursement en cas de crédit de TVA. Tous les déposants mensuels peuvent ainsi réclamer leurs crédits de TVA mensuellement (au lieu de trimestriellement).

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 39

Les accises restent pratiquement stables par rapport à 2025 (-4,8 millions d'euros), en raison, d'une part, d'une augmentation des accises sur les produits énergétiques (+93,4 millions d'euros) et, d'autre part, d'une diminution des accises sur le tabac (-20,7 millions d'euros) et d'autres produits soumis à accises (-77,5 millions d'euros).

Les recettes du précompte mobilier augmentent de 4,4 % (+334,6 millions d'euros), cette progression étant répartie équitablement entre les recettes provenant des dividendes et celles relatives aux intérêts.

La Cour des comptes renvoie au point 2.4 du présent rapport pour un commentaire plus détaillé des mesures fiscales.

2.2 Estimation de base des recettes SEC par le SPF Finances

Dans sa note du 17 septembre 2025⁵³, le SPF Finances commente l'estimation des recettes fiscales en base SEC pour 2026. Il les estime à 162.559,2 millions d'euros. Ce montant dépasse de 4.459,5 millions d'euros (ou 2,8 %) les recettes estimées pour 2025.

Généralités

Pour effectuer cette estimation, le SPF Finances se fonde sur les recettes SEC estimées de 2025⁵⁴, soit 158.099,7 millions d'euros.

Il neutralise d'abord les effets des mesures temporaires ou des recettes exceptionnelles qui ont influencé les recettes de 2025 en appliquant des corrections techniques (-268,4 millions d'euros).

Pour estimer les recettes de 2026, il a utilisé ensuite un modèle macroéconomique désagrégé pour les principales catégories de recettes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA, accises et précompte mobilier), en tenant compte des paramètres du budget économique du BFP de juin 2025. Les autres recettes sont calculées par les administrations fiscales compétentes et sont précisées dans le budget des voies et moyens.

Pour déterminer les recettes fiscales totales, le SPF Finances ajoute l'incidence complémentaire des mesures fiscales déjà décidées (199,8 millions d'euros) et un certain nombre de corrections techniques (168,1 millions d'euros). Celles-ci sont examinées plus en détail au point 2.4.

La Cour des comptes observe ce qui suit :

- Les recettes d'accises pour 2025 (en base caisse) sont finalement inférieures de 147,2 millions d'euros à celles reprises dans l'exposé général. Ces recettes comprennent encore 14,8 millions d'euros de recettes exceptionnelles liées à des arriérés d'accises sur l'essence et le diesel. Par conséquent, il se pourrait que les recettes pour 2026 doivent également être revues à la baisse.
- Le précompte mobilier sur les intérêts pour 2026 ne tient pas suffisamment compte de la baisse des taux d'intérêt ni du glissement de l'épargne des comptes à terme vers les comptes d'épargne en 2025, ce qui pourrait entraîner une surestimation de ces recettes. Le BFP confirme une révision à la baisse pour 2025 et 2026 dans son estimation de février 2026.
- L'impôt minimum est intégré via des enrôlements supplémentaires de 75,2 millions d'euros en 2025 et de 32,2 millions d'euros en 2026. La Cour des comptes insiste sur l'importance de suivre de près et de réestimer l'incidence de l'impôt minimum, compte tenu des évolutions internationales récentes⁵⁵. Le SPF Finances confirme qu'il y travaille.
- Le rapport du comité de monitoring mentionne deux fois un coût en 2025 pour l'adaptation de la politique de sanction : -17,5 millions d'euros et -16,7 millions d'euros. Il s'agit d'un double

⁵³ Note du service d'études du SPF Finances, portant la référence ESS/2025-0026-01.

⁵⁴ Les résultats SEC définitifs ne seront connus qu'en mars 2026.

⁵⁵ Le 5 janvier 2026, l'OCDE a annoncé l'accord d'ensemble sur une solution juxtaposée (*side-by-side package*) ; cet accord permet de reconnaître certains régimes fiscaux comme équivalents au Pilier 2. Des multinationales dont la société mère est américaine peuvent ainsi être exemptées d'impôts complémentaires sous certaines conditions, alors que les entreprises européennes restent soumises au Pilier 2.

comptage, le second chiffre étant correct. Par ailleurs, le 18 novembre 2025, la cour d'appel de Gand a reconnu l'application rétroactive de la loi pénale plus clément. Par conséquent, la politique de sanction assouplie doit également être appliquée aux affaires pendantes et pas uniquement aux impositions enrôlées à partir du 29 juillet 2025, de sorte que le coût budgétaire pourrait augmenter.

Ajustement du comité de monitoring

Enfin, dans son rapport du 22 septembre 2025, le comité de monitoring a apporté quelques corrections techniques aux recettes de 2025 et 2026. Après ces corrections de respectivement 1.142 millions d'euros et 108 millions d'euros, les recettes SEC pour 2025 et 2026 s'élèvent à 159.242 millions d'euros et 162.667 millions d'euros.

2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)

Le projet de budget estime les recettes fiscales en base SEC à 163.805,5 millions d'euros. L'augmentation par rapport à l'estimation de base (+1.138,5 millions d'euros) est imputable à de nouvelles mesures fiscales.

2.3.1. Réforme de l'impôt des personnes physiques (2026-2030)

Introduction

En exécution de l'accord d'été 2025, le gouvernement fédéral a déposé un projet de loi portant réforme de l'impôt des personnes physiques⁵⁶. Cette réforme vise à rendre le travail et l'entrepreneuriat plus attractifs : toute personne qui travaille ou entreprend conservera un revenu net plus élevé. À cet égard, l'accent est mis sur les isolés et les salaires inférieurs à la médiane. La réforme sera introduite progressivement à partir de l'année de revenus 2026, et atteindra sa vitesse de croisière en 2030. À l'annexe 1, la Cour des comptes donne un aperçu des mesures et de leur incidence budgétaire par année, telles que reprises dans l'exposé général et conformément aux dispositions du projet de loi. Les modalités d'application pourraient encore changer. Ainsi, le bonus à l'emploi devrait encore faire l'objet de concertations.

La réforme s'articule autour de trois mesures : le relèvement de la quotité exemptée pour les travailleurs, le renforcement du bonus à l'emploi fiscal et la réforme de la cotisation spéciale de sécurité sociale (CSSS). Le SPF Finances estime le coût cumulé en 2030 à 5,6 milliards d'euros (partie pouvoir fédéral : 4,1 milliards d'euros). Les autres mesures visent, entre autres, à soutenir l'entrepreneuriat et à atténuer certains effets secondaires des mesures mentionnées (par exemple, la suppression progressive du quotient conjugal et de la réduction d'impôt pour les allocations de chômage et les pensions plus élevées). L'incidence nette de ces mesures supplémentaires est très limitée : +104,4 millions d'euros⁵⁷ (partie pouvoir fédéral : 67,4 millions d'euros).

Le SPF Finances a estimé l'incidence budgétaire de la plupart des mesures à l'aide du modèle de simulation Aurora⁵⁸ à partir des déclarations de l'exercice d'imposition 2023. Il a ensuite extrapolé les résultats à 2026 et aux années suivantes d'après les paramètres du BFP. Pour limiter la complexité des calculs, il est supposé que les mesures sont intégralement prises en compte via le précompte professionnel.

La Cour des comptes formule les remarques suivantes au sujet de l'estimation de l'impact budgétaire.

1. En raison de la décision du gouvernement, lors du conclave budgétaire de décembre 2025, d'étaler davantage le relèvement de la quotité exemptée (sur cinq ans jusqu'en 2030, au lieu de quatre ans jusqu'en 2029), toutes les mesures qui en dépendent (notamment la suppression progressive du quotient conjugal et de la réduction d'impôt pour les allocations de chômage)

⁵⁶ *Chambre*, DOC 56/1243, Projet de loi portant réforme de l'impôt des personnes physiques.

⁵⁷ Montant facteur de correction communes exclus.

⁵⁸ Ce modèle prend en considération toutes les déclarations de cet exercice d'imposition. Les mesures estimées en dehors de ce modèle concernent le bonus à l'emploi fiscal et la cotisation spéciale de sécurité sociale. Elles s'appuient sur des données de l'ONSS.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 41

doivent également être recalculées pour les années 2029 et 2030. Au moment de la clôture du présent examen, ce travail n'était pas encore finalisé. L'incidence actualisée sera prise en compte lors du contrôle budgétaire.

2. En pratique, les mesures ne pourront pas être entièrement prises en compte via le précompte professionnel, celui-ci étant parfois insuffisant. Le coût sera alors imputé (partiellement ou totalement) via un crédit d'impôt au moment de l'enrôlement. L'incidence budgétaire de cette partie sera dès lors reportée sur les deux années suivantes.
3. En raison de l'adoption tardive de la législation, la réforme fiscale ne pourra probablement être appliquée au précompte professionnel qu'à partir de juillet 2026. L'incidence du premier semestre sera prise en compte au moment de l'enrôlement en 2027 ou 2028. La moitié de l'incidence budgétaire de 2026 sera dès lors reportée à ces mêmes années et le gouvernement fédéral ne devra pas préfinancer l'impôt des personnes physiques régional (37,8 millions d'euros) ni les centimes additionnels communaux (12,52 millions d'euros) pour cette période⁵⁹.
4. L'estimation ne tient pas suffisamment compte d'autres mesures du gouvernement, telles que la limitation dans le temps des allocations de chômage, la réforme des pensions et l'indexation en centimes. En raison de la limitation des allocations de chômage, il se pourrait qu'en cas de perte du droit aux allocations par l'un des partenaires, l'autre partenaire puisse appliquer le quotient conjugal⁶⁰. Cette situation entraînerait par conséquent un coût budgétaire supplémentaire. Par ailleurs, la diminution du nombre d'ayants droit à une allocation de chômage aura une incidence négative sur les recettes budgétaires provenant de la suppression progressive de la réduction d'impôt pour ces allocations (voir ci-après). La réforme des pensions portant sur les pensions les plus élevées (indexation limitée et maximum absolu) pourrait avoir une incidence négative sur les recettes budgétaires découlant de la suppression progressive de la réduction d'impôt pour les pensions les plus élevées.

Les observations ci-dessus peuvent entraîner des glissements de l'incidence budgétaire vers des années ultérieures (observations 1, 2 et 3) ou peuvent influencer l'incidence budgétaire cumulée de la réforme fiscale (observation 4).

Suppression progressive de la réduction d'impôt pour les allocations de chômage

Pour les années de revenus 2026 à 2028, le gouvernement diminue la réduction d'impôt ordinaire pour les allocations de chômage à un quart de la réduction de base et supprime la réduction d'impôt supplémentaire et complémentaire. Pour un chômeur isolé ayant maximum deux enfants à charge, la réduction d'impôt ordinaire est maintenue pour les années de revenus 2026-2028⁶¹. En outre, la suppression progressive de la réduction d'impôt sera accélérée. À partir de 2029, cette réduction d'impôt sera totalement supprimée. Pour ce calcul, le SPF Finances est parti des données relatives à l'année de revenus 2022 et a tenu compte du relèvement de la quotité exemptée.

La Cour des comptes note que le rendement de cette mesure est surestimé à plusieurs égards :

- ▲ Ainsi, le montant de la réduction d'impôt (et donc intrinsèquement le nombre de contribuables aussi) a été maintenu au niveau de 2022, bien qu'en 2026 et 2027, près de 200.000 personnes sortiraient du chômage en raison de sa limitation dans le temps.
- En outre, on peut s'attendre à un glissement vers d'autres réductions d'impôt. Comme indiqué précédemment (voir la partie I, chapitre 1, point 2.2), le gouvernement suppose qu'un tiers des chômeurs de longue durée, perdant leurs allocations en 2026 et 2027, glisseront vers le revenu

⁵⁹ Lors de l'intégration des mesures au précompte professionnel, le pouvoir fédéral perçoit via cet impôt la totalité de l'impôt des personnes physiques (impôt des personnes physiques fédéral et régional), y compris 7 % de centimes additionnels communaux. L'impôt des personnes physiques régional et les centimes additionnels communaux sont versés (1 à 2 ans plus tard) aux régions et aux communes via des avances et des décomptes au moment des enrôlements.

⁶⁰ Pour l'exercice d'imposition 2023, l'avantage fiscal moyen pour les non-retraités était de 879 euros par couple.

⁶¹ Certes ajustée au relèvement de la quotité exemptée. Cet ajustement était nécessaire pour éviter que, pour cette catégorie, le revenu net après impôts ne tombe en dessous de la limite du revenu d'intégration.

d'intégration. Par ailleurs, on peut s'attendre à ce qu'une partie des chômeurs basculent également vers l'incapacité de travail. D'autres réductions d'impôt plus favorables existent pour les indemnités dans le cadre du revenu d'intégration et de l'incapacité de travail. La Cour des comptes souligne que ces mesures réduisent considérablement l'écart net entre le revenu d'intégration et l'allocation de chômage dans certains cas, ce qui peut conduire à des glissements. L'incidence budgétaire de ces glissements n'a pas été pris en compte.

2.3.2. Réforme des accises

Dans le cadre de la fiscalité environnementale, le gouvernement augmentera chaque année (jusqu'en 2029) les taux d'accises sur les combustibles fossiles et réduira les taux d'accises sur l'électricité. Ces changements de taux s'accompagnent d'une harmonisation des taux existants (en regroupant des produits ou en supprimant des tranches de consommation du produit) et du regroupement de l'accise spéciale, de la cotisation sur l'énergie et de la redevance de contrôle en un taux unique. Cette opération engendre une simplification administrative et un meilleur contrôle, tant pour les producteurs que pour les pouvoirs publics. Le gouvernement estime les recettes nettes cumulées à 273 millions d'euros en 2029. Ces recettes se composent d'un gain de recettes de 365 millions d'euros pour le gaz naturel, de 28 millions d'euros pour le mazout de chauffage, de 50 millions d'euros pour le diesel et l'essence et d'une perte de recettes pour l'électricité de 170 millions d'euros.

La Cour des comptes formule les observations suivantes :

- Augmentation des accises sur le gaz naturel :
 - Dans sa note de calcul, le SPF Finances anticipe des recettes cumulées de 170 millions d'euros en 2029. Cela signifie que les recettes budgétaires sont surestimées de 195 millions d'euros (365 - 170 millions d'euros). Le gouvernement ne prévoit pas encore de mesures supplémentaires pour compenser cette perte de recettes. Une rectification interviendra lors du contrôle budgétaire.
 - Dans la loi-programme actuelle, le tarif de base pour le gaz naturel consommé au-delà de 12 MWh passe à 11,16 euros par MWh. Cela représente une augmentation de 1,93 euro, soit un montant supérieur à l'augmentation voulue de 1,08 euro. Selon le SPF Finances, il s'agit d'une erreur matérielle. Dans la version définitive de la loi-programme, le tarif de base sera rectifié à 10,31 euros par MWh.
- Diminution des accises sur l'électricité :
 - Dans le cadre du plan social pour le climat du pouvoir fédéral, le gouvernement a décidé en décembre 2025 de diminuer le taux d'accises sur l'électricité pour les consommateurs bénéficiant du tarif social. La loi-programme actuelle prévoit une diminution du taux à 1 euro par MWh. Cette mesure a un coût annuel de 36 millions d'euros et sera financée par le Fonds social pour le climat. L'incidence n'a pas encore été reprise dans les recettes fiscales.
- La Cour des comptes note que le SPF Finances a réalisé ses estimations à partir des recettes de 2025. Il ne tient compte ni des variations de volume qui peuvent résulter de facteurs démographiques, ni des mesures susceptibles d'entraîner des changements de comportement, telles que les mesures des gouvernements fédéral et régionaux (qui découragent la consommation de gaz naturel et encouragent l'utilisation de pompes à chaleur), ni de l'augmentation des prix de l'énergie due à l'introduction de l'ETS₂⁶². Le SPF Finances estime que ces facteurs n'entraîneront pas de changements significatifs dans les années à venir.

2.3.3. Taxe sur les plus-values

Pour les conditions d'application et l'élaboration de la taxe sur les plus-values, la Cour des comptes renvoie au projet de loi « *introduisant un impôt sur les plus-values sur les actifs financiers* »

⁶² L'ETS₂ porte sur une taxe carbone européenne, axée sur la poursuite de la diminution des émissions de CO₂. Elle vise les fournisseurs de combustibles fossiles tels que le mazout, le gaz, le diesel et l'essence et peut entraîner une hausse de la facture énergétique des ménages.

(DOC 56 1244). Elle se limite ci-après à un commentaire des aspects pertinents pour l'estimation des recettes budgétaires.

Mode de calcul des recettes

Pour estimer cette mesure, le SPF Finances utilise des données sur les actifs financiers des ménages et des ASBL⁶³ des 25 dernières années. Cet ensemble de données n'inclut pas tous les actifs financiers soumis à la taxe sur les plus-values, tels que l'or d'investissement ou les cryptoactifs. Le SPF Finances utilise ensuite des hypothèses concernant le pourcentage du total des instruments financiers concernés par la taxe sur les plus-values. Les recettes sont par la suite encore adaptées en fonction des décisions du gouvernement et n'atteignent leur vitesse de croisière qu'après 5 ans. Pour 2026, le SPF Finances estime le produit du précompte mobilier à 236 millions d'euros. Ce montant correspond au précompte mobilier prélevé par les intermédiaires sans tenir compte de l'exonération de la première tranche de 10.000 euros. La recette réelle pour 2026, tenant compte de l'exonération, sera de 120 millions. La différence, à savoir 116 millions d'euros, sera remboursée aux contribuables par le biais de la déclaration en 2027 et 2028. Selon le SPF Finances, ces recettes se stabiliseraient à 600 millions d'euros à partir de 2032.

La Cour des comptes observe que l'estimation repose sur de nombreux paramètres incertains et tient peu compte des différentes modalités d'application de la taxe sur les plus-values. Le SPF Finances suppose que la taxe sera perçue exclusivement via le précompte mobilier, sans tenir compte du régime d'opt-out, ni du fait que certains instruments en sont exclus. Par conséquent, une partie de la taxe n'est pas perçue via le précompte mobilier, mais uniquement via la déclaration, ce qui retarde les recettes de un à deux ans. Le SPF Finances reconnaît lui-même le caractère incertain de ce calcul budgétaire.

Outre le caractère incertain de l'estimation, d'autres éléments ont pour conséquence que les recettes de la taxe sont trop incertaines pour être inscrites de manière structurelle, les principaux étant commentés ci-après.

Recettes 2026

À court terme, les recettes de la taxe sur les plus-values dépendront dans une large mesure de l'évolution des cours boursiers. La Cour des comptes estime dès lors qu'il n'est pas possible de faire une estimation fiable des recettes pour l'année 2026.

La première année, l'État réalisera essentiellement des recettes provenant d'instruments financiers et de contrats d'assurance pour lesquels les intermédiaires belges retiennent la taxe. Les plus-values sur d'autres instruments (tels que les cryptoactifs ou les ventes d'actions nominatives) ne génèrent des recettes que l'année suivante (ou l'année d'après), via la déclaration. En outre, ces recettes peuvent encore diminuer en raison de l'utilisation du régime d'opt-out. L'utilisation de seuils d'exonération peut avoir pour effet que les plus-values ne soient effectivement imposables qu'après un laps de temps beaucoup plus long.

Restitution de précompte mobilier

Étant donné qu'au moment de la retenue, les intermédiaires ne tiennent pas compte de valeurs d'acquisition plus élevées, de moins-values ou de montants d'exonération, il existe un risque réel que le précompte mobilier retenu (ou un prélèvement y assimilé) soit incorrect et que le contribuable doive le corriger et le récupérer ultérieurement via sa déclaration. Par conséquent, les déclarations de 2027 contiendront à la fois des récupérations de précompte mobilier perçu en 2026 et des plus-values sur d'autres actifs réalisés en 2026 que le contribuable ne doit déclarer qu'en 2027. Selon la cellule stratégique du ministre des Finances, aucun lien direct ne peut être établi entre le précompte mobilier retenu au cours d'une année déterminée et sa restitution dans la déclaration de l'année suivante. Par conséquent, les déclarations de 2027 produisent un seul montant global.

⁶³ Comptes nationaux, *Comptes financiers des ménages et des sociétés non financières belges (S14) et (S15)*.

L'absence d'un mécanisme de suivi entre le précompte perçu et la récupération ultérieure empêche dès lors un suivi fiable des recettes budgétaires par année.

Effets de comportement

Cette mesure devrait également susciter des effets de comportement. Les contribuables peuvent étaler les réalisations pour rester en dessous du seuil d'exonération, réaliser des pertes dans la même catégorie pour compenser les plus-values taxées ou adopter un comportement d'anticipation. Ainsi, par exemple, la hausse des ventes d'or en fin de l'année a également été amplifiée notamment par les incertitudes en matière d'évaluation et un glissement des actions individuelles vers des fonds a été observé. En outre, ces changements de comportement peuvent également avoir une incidence sur les produits d'autres impôts, tels que la taxe sur les opérations boursières, de sorte qu'un suivi plus large de l'incidence budgétaire de différents impôts est nécessaire.

Charge administrative, faisabilité et contrôle

La mesure impose des obligations administratives considérables aux contribuables. Pour les plus-values réalisées auprès d'intermédiaires étrangers, le contribuable devra toujours reprendre celles-ci dans la déclaration. En raison des imprécisions persistantes concernant l'application de la taxe et de son entrée en vigueur tardive, de sorte qu'aucune FAQ ni circulaire n'est encore disponible, le risque de prélèvement incorrect est accru, du moins pendant la première année.

La grande complexité de la législation, combinée à des défis techniques et organisationnels pour les intermédiaires, augmente les coûts de mise en œuvre et l'incertitude auprès des contribuables quant à leurs obligations. Ces éléments peuvent avoir une incidence négative sur la perception et la déclaration correctes de la taxe sur les plus-values. La cellule stratégique du ministre des Finances indique que les recettes de la taxe sur les plus-values pour 2026 ne donneront lieu à des contrôles effectifs qu'à partir de janvier 2029, après une analyse de gestion des risques⁶⁴. Par conséquent, il existe un risque élevé que des perceptions et déclarations erronées ou incomplètes ne donnent lieu à des rectifications qu'au cours d'années ultérieures.

2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

2.4.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes

L'incidence additionnelle des mesures fiscales existantes concerne les mesures prises lors de conclaves budgétaires précédents et de l'accord d'été de juillet 2025. Le SPF Finances a actualisé l'incidence des mesures des conclaves budgétaires de février et mars 2025 selon ses propres estimations.

La Cour des comptes formule des observations sur les mesures suivantes :

Pensions alimentaires

Le gouvernement réduit de 10 % par an la déductibilité existante des pensions alimentaires, à partir de l'exercice d'imposition 2026, et vise à conserver une déductibilité de 50 % à l'exercice d'imposition 2028. En outre, les pensions alimentaires versées à une personne non résidente d'un État membre de l'Union européenne ou de la Suisse ne seront plus déductibles. L'imposition pour le destinataire est adaptée en conséquence. Le gouvernement a estimé l'incidence budgétaire pour 2026 à 26,6 millions d'euros.

En raison de la publication tardive de la réglementation, la non-déductibilité ne s'appliquera qu'aux pensions versées à partir du 1^{er} janvier 2026 (exercice d'imposition 2027)⁶⁵. Par conséquent, le rendement attendu sera moins élevé en 2026.

⁶⁴ Tel est également le cas des renseignements relatifs à la cryptomonnaie reçus par le SPF Finances en 2026.

⁶⁵ Circulaire 2026/C/12 relative aux modifications concernant le traitement fiscal des rentes alimentaires.

Verdissement de la fiscalité automobile

Le SPF Finances retient une recette minimale pour la modification de la réglementation concernant les véhicules hybrides pour les indépendants (0,1 million d'euros), mais ne prend par ailleurs pas en compte les répercussions fiscales du verdissement de la fiscalité automobile, tel que prévu par la loi du 25 novembre 2021⁶⁶. La Cour des comptes renvoie à une observation du rapport précédent⁶⁷. Étant donné que les véhicules électriques et hybrides sont traités fiscalement de manière plus avantageuse que les véhicules alimentés par des combustibles fossiles, les dépenses non admises diminuent d'année en année. Par conséquent, les recettes à l'impôt des sociétés diminuent également. À partir de 2026, cet effet est en partie atténué par la suppression progressive⁶⁸ de la déduction fiscale pour les véhicules avec émission, et par la non déductibilité des nouveaux véhicules à moteur thermique achetés à partir du 1^{er} janvier 2026. En 2021, le SPF Finances avait estimé le coût budgétaire complémentaire pour 2026 à 58,3 millions d'euros, mais cette estimation n'est pas intégrée au budget. Elle n'a pas non plus été actualisée à ce jour, de sorte que l'incidence budgétaire n'apparaît pas clairement.

Régularisation fiscale

En 2026, le gouvernement espère 126 millions d'euros de recettes provenant de la procédure permanente de régularisation fiscale, dite DLU quinquies. La Cour des comptes observe que, pour le moment, seule la régularisation de recettes purement fédérales est possible. Pour les capitaux dits « non scindés », le pouvoir fédéral doit conclure des accords de coopération avec les entités fédérées. Les négociations sont en cours, mais il n'est pas encore possible de déterminer clairement quand ces accords entreront en vigueur. La cellule stratégique du ministre des Finances estime qu'une entrée en vigueur en juin/juillet 2026 est réaliste. En 2025, 73 dossiers ont été introduits, dont 14 ont été finalisés. Ces dossiers ont généré 3,1 millions d'euros de recettes. En 2026, 19 dossiers ont été soumis jusqu'à présent⁶⁹.

Sur la base de ce qui précède, la Cour des comptes estime que les recettes sont peut-être surestimées.

TVA pompes à chaleur

Pour la livraison et l'installation de pompes à chaleur dans des habitations de moins de 10 ans, le taux de TVA est réduit de 21 % à 6 % pendant 5 ans à compter du 1^{er} janvier 2026. Le SPF Finances estime le coût de cette mesure à 10,1 millions d'euros.

En l'absence de données détaillées, le SPF Finances considère que seulement 7 % des pompes à chaleur seront installées dans des habitations de moins de 10 ans. Ce pourcentage correspond à la part d'habitations récentes sur l'ensemble du parc d'habitations belge.

Cette hypothèse conduit toutefois à une sous-estimation du coût de cette mesure. Ainsi, les pompes à chaleur sont surtout installées dans des habitations bien isolées, ce qui est typiquement le cas des habitations récentes⁷⁰. Par ailleurs, depuis 2025, il n'est plus possible de raccorder les nouvelles constructions au gaz naturel en Flandre. La Cour des comptes estime dès lors que la proportion de pompes à chaleur installées dans des habitations récentes est probablement supérieure à 7 % et

⁶⁶ La loi du 25 novembre 2021 organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité a entraîné une accélération de l'électrification du parc automobile, d'une part en stimulant l'achat de véhicules sans émission carbone et d'autre part en taxant davantage les véhicules avec émission.

⁶⁷ Cour des comptes, *Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2025*, p. 50.

⁶⁸ La déduction fiscale pour des véhicules avec émission achetés entre le 1^{er} juillet 2023 et le 31 décembre 2025 diminue chaque année de 25 % et ne s'élèvera plus en 2026 qu'à 50 % maximum.

⁶⁹ Situation au 29 janvier 2026.

⁷⁰ Les chiffres concernant l'octroi de permis de bâtir en 2022 en Flandre ont montré que 77 % de ces nouvelles habitations ont opté pour une pompe à chaleur (en 2017, elles n'étaient que de 19 %). [Vlaanderen ziet groei in warmtepompen en zonnepanelen bij nieuwbouw en ingrijpende energetische renovaties | Vlaanderen.be](https://vlaanderen.ziet.groei.in.warmtepompen.en.zonnepanelen.bij.nieuwbouw.en.ingrijpende.energetische.renovaties|Vlaanderen.be).

qu'en principe elle continuera d'augmenter dans les années à venir. Le SPF Finances ne tient pas compte de cette évolution dans son estimation.

Titres-repas

Depuis le 1^{er} janvier 2026, la valeur maximale d'un titre-repas est portée à 10 euros, soit une hausse de 2 euros par titre-repas⁷¹. La cotisation patronale maximale est relevée à 8,91 euros, tandis que la cotisation personnelle minimale reste fixée à 1,09 euro. La tranche déductible dans le chef de l'employeur est également augmentée de 2 euros, à condition que celui-ci verse l'intervention patronale maximale autorisée de 8,91 euros.

Contrairement à l'incidence figurant au tableau 4 de l'exposé général (-75,5 millions d'euros), le SPF Finances estime l'incidence à -55,8 millions d'euros. Cette estimation actualisée tient compte de la disposition prévoyant que la déductibilité majorée de l'intervention patronale ne s'applique qu'aux employeurs octroyant le montant maximum de 10 euros par titre-repas

2.4.2 Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales

Le gouvernement a pris, durant le conclave budgétaire du 12 décembre 2025, des mesures fiscales ayant une incidence positive de 1.384,82 millions d'euros en 2026. Pour une énumération de ces mesures, la Cour des comptes renvoie au tableau 4 de l'exposé général, p. 113.

Généralités

Le SPF Finances a calculé l'incidence des nouvelles mesures à la suite des négociations budgétaires de la fin de l'année dernière. Toutefois, pour une série de mesures, le projet de loi-programme prévoit désormais une entrée en vigueur à une date ultérieure, de sorte que l'incidence budgétaire est surestimée. Tel est le cas pour les recettes supplémentaires provenant de la taxe d'assurance (estimées à +51 millions d'euros) et des accises sur les produits énergétiques (estimées à +60 millions d'euros⁷²).

De même, les estimations relatives aux modifications des taux de TVA ont été effectuées sur une base annuelle alors que, pour ces mesures, le gouvernement a déjà tenu compte d'une entrée en vigueur au 1^{er} mars 2026 (mesures transitoires Consommation : -105,5 millions d'euros).

En outre, la Cour des comptes constate que l'incidence telle que mentionnée dans les notifications budgétaires pour les mesures suivantes ne correspond pas aux estimations les plus récentes du SPF Finances (voir le tableau ci-dessous).

Tableau – Aperçu des mesures présentant une différence dans l'incidence budgétaire (en millions d'euros)

En millions d'euros	Montant repris dans le budget 2026	Montant estimé pour 2026 par le SPF Finances
Augmentation de la TVA sur les billets d'entrée aux installations culturelles, sportives ou de divertissement	253,0	266,9
Accises sur le gaz naturel	91,0	42,0

Source : Cour des comptes, à partir des notifications budgétaires et du SPF Finances

⁷¹ Cette mesure a été initialement élaborée dans l'avant-projet de loi portant réforme de l'impôt des personnes physiques, mais vu l'entrée en vigueur souhaitée au 1^{er} janvier 2026, la mesure a été introduite par la loi portant des dispositions diverses du 18 décembre 2025.

⁷² Ces recettes nettes se composent, d'une part, des recettes supplémentaires pour le gaz naturel (+91 millions d'euros) ainsi que pour le mazout de chauffage (+19 millions d'euros) et, d'autre part, de diminutions de recettes pour l'électricité (-50 millions d'euros).

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 47

Ces différences seront rectifiées lors du contrôle budgétaire. Pour la taxe aérienne aussi⁷³, la notification budgétaire mentionne une recette supérieure aux estimations du SPF Finances, mais cette mesure ne sera mise en œuvre qu'en 2027.

En outre, la Cour des comptes formule des commentaires et des remarques concernant les estimations budgétaires des mesures mentionnées ci-après.

Modifications des taux de TVA (+580,5 millions d'euros)

Le gouvernement présente une réforme des taux de TVA et en estime les recettes à 580,5 millions d'euros. Il s'agit à cet égard des modifications suivantes :

Tableau – Récapitulatif des modifications des taux (en millions d'euros)

	Taux actuel	Taux au 1 ^{er} mars 2026	Incidence budgétaire
Phytopharmacie (pesticides)	12 %	21 %	+53,0
Hôtels et campings	6 %	12 %	+158,0
Accès aux installations culturelles, sportives ou de divertissement (à l'exception du théâtre (de rue), de la chorégraphie, du cirque, de l'opéra et de la musique classique)	6 %	12 %	+253,0
Plats à emporter	6 %	12 %	+362,0
Boissons non alcoolisées, services de restauration et de catering	21 %	12 %	-140,0
Mesures transitoires Consommation (voir ci-avant)	6,1	6,0	-105,5
Total			580,5

Source : SPF Finances et Cour des comptes

Vu l'avis du Conseil d'État à ce sujet⁷⁴, il n'est pas possible de déterminer clairement quand, ni dans quelle mesure, les réformes prévues entreront en vigueur. La Cour des comptes se limite par conséquent à quelques observations générales.

Les modifications des taux s'appliquent à la TVA exigible à partir du 1^{er} mars 2026. C'est la raison pour laquelle le gouvernement applique une correction de 2/12 pour la première année (voir ci-avant). Cette correction n'a pas été à tort appliquée pour la phytopharmacie.

Par ailleurs, la Cour des comptes note que le SPF Finances ne peut appuyer son calcul de l'incidence budgétaire des modifications de taux sur des données détaillées issues de déclarations de TVA, mais uniquement sur des données externes et différentes hypothèses. Cette situation complique le calcul de l'incidence budgétaire et en rend son suivi impossible. La Cour recommande par conséquent au SPF Finances d'examiner comment améliorer la qualité et le caractère utilisable des données relatives à la TVA afin de permettre des estimations plus fiables, en tenant compte des évolutions récentes en matière de facturation électronique et de rapportage.

Taxe annuelle sur les comptes-titres

Le gouvernement relève la taxe annuelle sur les comptes-titres de 0,15 % à 0,30 %. Le SPF Finances fonde son estimation sur les réalisations de 2024, soit 462 millions d'euros. Un doublement de la taxe générerait donc également 462 millions d'euros, alors que seulement 89,5 % de ce montant est

⁷³ La taxe aérienne pour les vols de longue distance passera de cinq à dix euros à partir du 1^{er} janvier 2027. Le tarif pour les vols de courte distance (actuellement de 10 euros) augmentera à 10,5 euros en 2028 et ensuite à 11 euros en 2029.

⁷⁴ Conseil d'État, Avis n° 78.759/3 du 5 février 2026.

payé avant la fin de l'année, de sorte que le SPF Finances estime les recettes supplémentaires en 2026 à 414 millions d'euros.

La Cour des comptes relève que le produit de cette taxe a été volatile dans le passé et que des mesures telles que la taxe sur les plus-values des actifs financiers peuvent influencer le produit de la taxe sur les comptes-titres. En outre, il s'agit d'un produit brut, étant donné que certains organismes publics tels que l'ONSS, Hedera et la SFPIM sont également redevables de cette taxe⁷⁵.

Lutte contre le passage en société : distributions des dividendes des réserves de liquidation/VVPRbis à un taux de précompte de 18 % au lieu de 15 %

Le gouvernement prend différentes mesures pour lutter contre le passage en société : augmentation de la rémunération des dirigeants d'entreprise, limitation des avantages en nature et augmentation du coût des distributions de dividendes via le régime VVPRbis⁷⁶ ou via les réserves de liquidation⁷⁷.

Après l'harmonisation des taux à 15 % en 2025⁷⁸, le gouvernement relève le taux à 18 % en 2026 afin de diminuer l'attractivité des distributions de dividendes. Pour les réserves de liquidation, le nouveau tarif s'appliquera aux nouvelles réserves constituées à partir du 31 décembre 2025, distribuées au plus tôt trois ans après la constitution (en 2029)⁷⁹. Pour les réserves VVPRbis, toutes les distributions seront taxées à 18 % à partir de l'entrée en vigueur de la mesure (moyennant le respect du délai d'attente).

Le SPF Finances estime les recettes pour 2026 à 90 millions d'euros. Ces recettes portent donc uniquement sur les réserves VVPRbis distribuées. En raison de la forte augmentation des recettes au cours des dernières années⁸⁰ et de l'absence de données pertinentes, le SPF Finances a basé son estimation, par souci de prudence, sur les recettes de 2023 (452,7 millions d'euros). Il souligne également l'incertitude des recettes, en raison d'éventuelles modifications de comportement ou d'anticipations du contribuable. L'introduction de la taxe sur les plus-values augmente encore cette incertitude.

De nombreuses entreprises ont choisi de procéder encore à une distribution anticipée au taux actuel de 15 %. Les recettes de caisse de 2025 montrent en effet que le précompte mobilier prélevé sur ces distributions a augmenté pour atteindre 1.209,6 millions d'euros (+449,2 millions d'euros par rapport à 2024). Cette forte augmentation est pratiquement entièrement due aux recettes supplémentaires en décembre 2025 (+404,6 millions d'euros). Étant donné que le taux majoré ne s'appliquera qu'à partir du mois suivant la publication de la loi-programme, les distributions à 15 % pourraient encore augmenter. Cela pourrait engendrer des recettes exceptionnellement élevées en 2026, ce qui pourrait avoir des conséquences budgétaires négatives les années suivantes.

⁷⁵ Étant donné que la taxe sur les comptes-titres est généralement déclarée et payée par des établissements financiers, le SPF Finances ne dispose pas des données nécessaires pour estimer la part de la taxe sur les comptes-titres issue du secteur public. Il estime toutefois réaliste de supposer que 7 % de la taxe sur les comptes-titres reçue provient d'organismes publics.

⁷⁶ Les petites sociétés peuvent, sur le capital apporté à partir du 1^{er} juillet 2013, distribuer des dividendes à un taux de précompte de 15 %, si ceux-ci sont distribués lors de la répartition bénéficiaire du troisième exercice comptable qui suit l'apport (article 269, § 2, du CIR92).

⁷⁷ Une PME peut constituer chaque année une réserve de liquidation au moment de la distribution des bénéfices. Elle doit alors verser une cotisation de 10 %. Après une période d'attente de 3 ans, les réserves constituées peuvent être distribuées moyennant le versement d'un précompte mobilier de 6,5 % (au lieu de 30 % en cas de distribution de dividendes ordinaires). Pour les réserves constituées avant le 1^{er} janvier 2026, la société peut encore choisir le taux de 5 % en respectant une période d'attente de 5 ans. En cas de liquidation, plus aucun précompte mobilier n'est dû.

⁷⁸ Cour des comptes, *Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2025*, p. 58.

⁷⁹ Pour les réserves de liquidation, le paiement est effectué en deux étapes : 10 % de cotisation lors de la constitution de la réserve de liquidation et 9,8 % (actuellement 6,5 %) de précompte mobilier supplémentaire lors de la distribution, afin d'atteindre un assujettissement de 18 %.

⁸⁰ En 3 ans (2022 à 2024), les recettes ont doublé, passant de 344 millions d'euros à 760,4 millions d'euros.

Suppression de la déduction forfaitaire des frais du régime des droits d'auteur (+30,0 millions d'euros)

Après l'exclusion en 2023 des développeurs de logiciels du régime avantageux des droits d'auteur, le gouvernement a décidé dans l'accord de rouvrir ce régime au secteur informatique à partir du 1^{er} janvier 2026⁸¹. En outre, le gouvernement a décidé lors du conclave budgétaire de décembre 2025 de supprimer la déduction forfaitaire des frais. Seuls les artistes disposant d'une attestation du travail des arts pourront encore appliquer la déduction forfaitaire des frais.

Le gouvernement retient une incidence positive de 30 millions d'euros et s'appuie à cet effet sur les calculs du SPF Finances. La Cour des comptes fait remarquer que les nombreuses modifications apportées au régime compliquent l'estimation de l'incidence. Le SPF Finances reconnaît aussi la complexité de ces estimations et l'incertitude qui en découle.

3 Recettes non fiscales

Évolution générale

Les recettes non fiscales inscrites au projet de budget des voies et moyens 2026 s'élèvent à 6.470 millions d'euros, soit une diminution de 48 millions d'euros par rapport aux estimations actualisées de l'année 2025. L'absence de remboursement du trop perçu par les organismes de sécurité sociale (-1.184 millions d'euros à la section 24 et -184 millions d'euros à la section 18) influence négativement ces recettes. La Cour des comptes remarque que les éventuels remboursements seront repris lors du contrôle budgétaire à l'instar des dernières années.

Les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement du pouvoir fédéral sont estimées pour leur part à 5.850 millions d'euros, soit 1.121 millions d'euros de moins qu'en 2025.

Dividendes

Les dividendes attendus de Belfius sont estimés à 915 millions d'euros en 2026, en diminution de 30 millions d'euros par rapport à 2025. En plus d'un dividende ordinaire de 415 millions d'euros, Belfius devrait verser en 2026 un dividende exceptionnel de 500 millions d'euros à l'État, son unique actionnaire. Cette recette est notamment conditionnée à l'acceptation de la Banque Centrale Européenne, en raison du taux de prélèvement élevé des bénéfices par rapport au résultat net.

La vente d'une partie de Belfius est prévue au plus tard pour la fin 2026, avec maintien du versement de l'entière part des dividendes au profit de l'État⁸². En conséquence, la réduction pluriannuelle du dividende de 100 millions d'euros, décidée à l'occasion du budget initial 2025⁸³ est annulée lors de l'établissement de ce budget.

Énergie

La contribution du secteur énergétique pour le démantèlement des centrales nucléaires est inscrite au projet de budget des voies et moyens pour un montant de 100 millions d'euros en 2026. Les justifications transmises à la Cour des comptes ne précisent pas le calcul de cette recette pour 2026. Cette contribution sera la dernière en raison du passage des deux réacteurs restants sous le régime

⁸¹ L'incidence estimée de cette mesure s'élève à -142,1 millions d'euros (voir le tableau 4 de l'exposé général, p. 113). Cette mesure fait partie de la réforme prévue de l'impôt des personnes physiques.

⁸² Commission des finances et du budget du 13 janvier 2026 (CRABV56 Com 285).

⁸³ Notifications du conseil des ministres du 14 février 2025 relatives au trajet budgétaire 2025-2029. Une réduction annuelle des dividendes de 100 millions d'euros (de 2026 à 2029) avait été prévue en raison de la vente présumée d'actifs ou à une autre utilisation de ces ressources. Toutefois, une stratégie différente doit être développée qui n'entraînera pas la perte de dividendes.

LTO (*Long Term Operation*⁸⁴). Les contributions pour la prolongation des réacteurs Doel 1 et 2 (20 millions d'euros) ne sont plus inscrites vu la fin de leur activité en 2025.

Dans le cadre du financement de la norme énergétique (voir également Partie II - Chapitre 2 – Point 6.1) et de son renforcement, une recette exceptionnelle de trois fois 100 millions sera versée par le gestionnaire de gaz Fluxys lors des années 2026-28. Ces moyens seront utilisés pour réduire la facture d'électricité des sociétés à forte consommation d'énergie.

Une recette relative au remboursement par la Creg des montants mis à disposition lors de la crise énergétique pourrait être constatée en cours d'année 2026. Un rapport établi par cet organisme fait l'objet d'une analyse par le SPF Économie. Ce rapport détaille les différentes modalités de contrôle ainsi que les montants correspondant à chaque paquet d'aides. En fonction de son approbation, les montants seront reversés au Trésor. Aucun montant n'est actuellement repris dans le budget des voies et moyens.

Frais de perception remboursés par l'Union européenne

Les trois quarts des droits de douane collectés par les États membres sont reversés à l'Union européenne. Les États membres peuvent conserver 25 % de droits de douane au titre de frais de perception. Compte tenu d'une recette de 864,3 millions d'euros perçue en 2025 et l'évolution attendue des droits de douanes au cours de 2026, le montant de 784,5 millions d'euros semble sous-estimé.

Transaction avec bpost

Une recette de 89,2 millions d'euros est inscrite au budget 2026 au titre de remboursement par bpost d'éventuelles surcompensations relatives aux contrats de gestion des comptes bancaires de l'État, du traitement des amendes de circulation ainsi que de la production des plaques d'immatriculation. Cette recette, initialement estimée à 75 millions d'euros, est inscrite au budget depuis 2024. Cependant, aucun paiement n'a encore été perçu à ce jour. Un projet de rapport réalisé par le conseiller juridique externe du SPF Finances sera présenté et examiné prochainement. Le résultat des négociations devra ensuite être validé par le conseil des ministres.

Accords de coopération

À l'instar des années précédentes, l'absence d'accord de coopération entre l'État et les entités fédérées concernant la répartition des recettes liées aux enchères 2023-2030 des droits d'émission de CO₂ (estimées entre 315 et 386 millions d'euros pour 2026) et de la vente des licences UMTS (58,8 millions d'euros en 2026) ne permet pas de déterminer la part fédérale de ces recettes.

En ce qui concerne les recettes liées aux droits d'émission, un accord de coopération règle la répartition des recettes entre le pouvoir fédéral et les régions. Le dernier accord a expiré à la fin de 2022 et il est donc nécessaire d'en conclure un nouveau pour la période 2023-2030.

En attendant cet accord, les recettes du pouvoir fédéral sont inscrites au budget des voies et moyens (65,8 millions d'euros) sur la base de la dernière clé de répartition connue⁸⁵. Suivant les estimations actualisées, ces recettes seront beaucoup moins importantes en 2026 (38,8 millions d'euros) en raison de la baisse des droits d'émission (voir aussi partie II, chapitre II, point 7.1).

Un montant de 1,8 milliard d'euros est actuellement bloqué sur un compte d'attente du SPF Santé publique.

⁸⁴ Le gouvernement belge et l'exploitant Engie Electrabel ont conclu un accord afin de maintenir ouverts des deux réacteurs nucléaires, Doel 4 et Tihange 3, pour une période de 10 ans au-delà de leur date de fermeture prévue en 2025.

⁸⁵ Art. 25.01.20.3690.04 « recettes EU ETS1 » du budget des voies et moyens.

Recettes de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)

Les sommes provenant de la vente de titres dématérialisés en 2015 ont été versées à la CDC. Les ayants droit ont pu réclamer la contrevaletur de leurs titres moyennant une indemnité de 10 %, laquelle augmente chaque année. En 2026, le solde non réclamé des sommes issues de la dématérialisation, estimé à 177,3 millions d'euros, sera attribué à l'État conformément à la loi du 14 décembre 2005 portant suppression des titres au porteur. La Cour constate que ce montant, repris dans l'exposé général (p. 130), n'apparaît pas dans les tableaux budgétaires du budget des voies et moyens.

Par ailleurs, une recette exceptionnelle de 475 millions d'euros de la CDC est également inscrite en 2026 au budget des voies et moyens. La Cour des comptes indique à cet égard que :

- Cette recette intègre également de diverses mesures telles que : la hausse du seuil pour le transfert des avoirs dormants (19,5 millions d'euros), le raccourcissement du délai de prescription des avoirs dormants (417 millions d'euros) et de bénéficiaires disparus (4 millions d'euros), la vente de titres invendus (26 millions d'euros). Les bases légales correspondantes n'ont toutefois pas encore été arrêtées.
- Ce montant tient compte également d'une diminution des dépenses estimée à 12,9 millions d'euros⁸⁶ qui devraient être inscrites dans le budget général des dépenses.

En 2027, un montant de 70,4 millions est également attendu de ces recettes exceptionnelles.

Prêts octroyés aux administrations locales par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Les prêts octroyés aux administrations locales par la CDC ne sont pas inscrits dans le budget général des dépenses et les remboursements de ces prêts ne sont pas prévus au budget des voies et moyens. Seuls les intérêts générés par ces prêts, estimés à 4,1 millions d'euros, sont inscrits au budget des voies et moyens. Les sommes prêtées proviennent des fonds de tiers déposés à la CDC et sont accordées d'après une circulaire du ministre des Finances du 21 avril 2023 fixant les directives générales. Actuellement, l'ensemble des prêts accordés s'élève à 139,2 millions d'euros.

Contribution des détenus

Un montant de cinq millions d'euros est prévu au titre de contribution des détenus dans leurs coûts de détention. Le montant de la contribution sera fixé par le juge en fonction de la capacité du condamné. Un avant-projet de loi est en cours de rédaction. Le SPF Justice ne peut fournir d'indication sur le mode de fixation de ce montant.

⁸⁶ 23 JANVIER 2026. - Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 4 mai 2020 sur la Caisse des Dépôts et Consignations, notamment sur les consignations en devises, en ce qui concerne le taux d'intérêt applicable aux biens consignés à la Caisse des Dépôts et Consignations et qui rentrera en vigueur le 1^{er} mars 2026.

Chapitre II

Dépenses de l'État fédéral

1 Évolution générale des dépenses de l'État fédéral

Les crédits de liquidation de l'État fédéral s'élèvent à 92 milliards d'euros dans le projet de budget 2026.

Hors les crédits octroyés pour la révision des quotes-parts du FMI en 2025 (2,9 milliards d'euros) et non renouvelés en 2026, les crédits de liquidation 2026 augmentent de 2,5 milliards d'euros par rapport à l'année 2025 (89,5 milliards d'euros).

Tableau – crédits de liquidation inscrits au budget 2026 (en milliards d'euros)

Cellules	2025 (voté)	2026	Variation
Appui	3,8	4,2	+0,4
Autorité	22,5	22,7	+0,2
Économique	6,4	6,6	+0,2
Sociale	34,6	34,5	-0,1
Sections budgétaires spécifiques	22,2	24,0	+1,8
Dépenses primaires	89,5	92,0	+2,5

Source : SPF Bosa – Cour des comptes

L'évolution la plus importante (+1,8 milliard d'euros) est relative au financement de l'Union européenne (+1,2 milliard d'euros), aux moyens prévus pour couvrir le ministère de la Défense en raison des taux de change désavantageux pour le paiement des F35 et de drones (Male) (+321 millions d'euros), aux dotations aux Communautés, relatives à la sixième réforme de l'État (+228,1 millions d'euros), et aux crédits destinés à Infrabel (+100 millions d'euros)⁸⁷.

La cellule sociale connaît une évolution contrastée de ses crédits : les moyens du SPF Sécurité sociale diminuent de 322,6 millions d'euros et ceux du SPP Intégration sociale augmentent de 274,4 millions d'euros.

Au sein de la cellule autorité, le ministère de la Défense voit ses moyens augmenter de 341,7 millions d'euros, au contraire, des SPF Intérieur, Affaires étrangères et Finances qui voient leurs moyens diminuer de manière limitée.

La cellule d'appui enregistre une croissance des crédits de 463,8 millions d'euros, essentiellement en raison de l'augmentation des provisions interdépartementales (+230 millions d'euros), de sécurité (+61,9 millions d'euros), de crédits à injecter dans le capital de la « SFPIM Défense » (+144 millions d'euros) et des moyens de la Régie des Bâtiments, (+68,7 millions d'euros).

La cellule économique voit ses crédits augmenter globalement de 202,5 millions d'euros : le SPF Économie enregistre une hausse de ses crédits de 398,1 millions, alors que le SPF Mobilité et transport, et le SPP Politique scientifique, connaissent respectivement des diminutions de crédits de 165,8 millions d'euros et de 36,5 millions d'euros.

⁸⁷ Moyens destinés au financement du plan d'investissement d'Infrabel sous la forme d'une ligne de crédit (code SEC 8).

La Cour des comptes renvoie aux articles particuliers sur les sections pour le surplus.

2 Analyse des mesures d'assainissement

2.1 Mesures relatives aux crédits de personnel

Le gouvernement a décidé deux mesures en matière de personnel qui doivent, selon lui, exercer une influence favorable sur l'évolution du solde de financement de l'entité I de 459 millions d'euros en 2029.

2.1.1 Remplacement partiel des départs de personnel

Le gouvernement a arrêté tout d'abord le principe d'une économie générale de 100 millions d'euros en 2026, montant qui croîtra progressivement jusqu'à 175 millions en 2030. Cette économie porte à la fois sur les crédits de personnel et sur ceux de fonctionnement. Elle sera répartie entre toutes les institutions relevant de l'entité I, à l'exception de celles qui relèvent des fonctions d'autorité (Justice, ministère de la Défense, Police, Affaires étrangères, Intérieur, Office des étrangers). En cas de non-réalisation de cet objectif, les pouvoirs publics concernés ne pourront temporairement remplacer leur personnel qu'à raison de deux recrutements pour cinq départs.

2.1.2 Instauration d'une cotisation patronale pour le personnel statutaire de l'entité I

La seconde mesure prend la forme d'une cotisation patronale auprès des employeurs publics (hors communautés et régions), prélevée sur les traitements de tous les agents statutaires engagés après le 31 mai 2026. Cette mesure, inscrite dans l'accord de gouvernement du 31 janvier 2025, contribue également à rencontrer deux autres objectifs de cet accord, à savoir : harmoniser les conditions de rémunération et de travail entre agents contractuels et agents statutaires et, d'autre part, recourir de manière privilégiée au recrutement contractuel, à l'exception des fonctions régaliennes où ce recrutement restera statutaire.

Rendement globalement attendu de l'instauration de la nouvelle cotisation patronale

Le projet de loi qui a été déposé par le gouvernement prévoit une mise en œuvre graduelle de cette mesure : cette cotisation s'élèvera en 2026 à 9,5 % de la masse salariale des nouveaux agents statutaires, pour atteindre, par étapes, le taux de 38 % en 2030. Selon l'exposé des motifs de ce projet de loi, ce taux permettrait ainsi de couvrir le coût des pensions des nouveaux agents statutaires.

Pour la détermination du rendement de cette mesure en 2026 (10 millions d'euros), le gouvernement est parti de la masse salariale estimée des nouveaux statutaires engagés après le 31 mai 2026. Il a ensuite appliqué à celle-ci le taux de 9,5 % mentionné ci-dessus. Le résultat obtenu a été adapté pour tenir compte de divers facteurs, et notamment de la décision arrêtée en conclave de ne pas remplacer intégralement les départs des fonctionnaires.

Pour la détermination pluriannuelle du rendement de cette même mesure (284 millions d'euros en 2029 et 365 millions en 2030), le gouvernement a maintenu inchangé les paramètres de calcul de l'année 2026 et, plus particulièrement le volume annuel de la masse salariale des nouveaux agents statutaires. Cette méthodologie est en contradiction avec l'intention du gouvernement de privilégier le recrutement contractuel. Celui-ci a toutefois indiqué qu'il avait tenu compte de l'accroissement projeté du personnel statutaire en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale ainsi qu'en matière militaire. La Cour des comptes n'a pu toutefois s'assurer de l'impact réel de ces engagements supplémentaires sur le rendement attendu de cette mesure.

Effet de la mesure sur la politique de recrutement du personnel de l'entité I

Pour les SPF et les autres institutions considérés individuellement, cette mesure a comme conséquence d'accroître le coût unitaire de leur personnel.

Le gouvernement n'ayant pas adapté les crédits pour tenir compte de l'instauration de cette nouvelle cotisation, ces administrations disposeront donc, après prélèvement de celle-ci, de moins de moyens qu'auparavant pour assurer le recrutement de leurs nouveaux agents, tant statutaires que contractuels. Cette contrainte s'additionne pour certains d'entre eux à la mesure de remplacement partiel des départs (2/5) dont il est question ci-dessus.

Le projet susmentionné ne prévoit en outre pas d'exception pour les pouvoirs publics qui ne disposent pas de la faculté de remplacer leur personnel statutaire par du personnel contractuel, et plus particulièrement pour les départements d'autorité. Cette situation, qui semble en contradiction avec la décision de ne pas appliquer aux fonctions régaliennes la règle du remplacement partiel des départs, pourrait rendre plus difficile la réalisation de certains objectifs politiques du gouvernement, et plus particulièrement en matière de mise en œuvre de la loi de programmation militaire, en matière policière, diplomatique, judiciaire ainsi qu'en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale. La Cour des comptes a interrogé les départements et institutions concernées, lesquels, pour la plupart, ne peuvent à ce stade fournir des chiffres précis.

La Cellule stratégique du ministre du Budget a indiqué que la hausse des dépenses de personnel consécutive à l'instauration de cette cotisation patronale devra être compensée par une réduction à due concurrence des frais de fonctionnement et d'investissement des administrations concernées.

La Cour des comptes donne ci-dessous un aperçu des départements qui ont indiqué que ces mesures auront un impact significatif sur leur politique de recrutement.

Impact par départements

1 SPF Justice

Le SPF Justice a estimé l'incidence de cette mesure sur ses futurs recrutements. Selon les hypothèses actuelles et sous réserve de clarifications, notamment sur le caractère régalien de certaines fonctions pourvues au sein de l'administration de la Justice, le coût de cette mesure se chiffrerait en 2026 à 3,3 millions d'euros (soit 61 équivalents temps-plein) et à 101 millions d'euros d'ici 2029 (1.859 ETP, dont 622 au sein de l'ordre judiciaire) en cas de remplacement par des fonctionnaires statutaires. Le gouvernement a indiqué à la Cour que ce coût supplémentaire devrait être compensé par une réduction à due concurrence des autres crédits de la section 12.

2 SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement

Le département souligne qu'en tant que département de sécurité, il joue un rôle crucial dans la sécurité de l'État belge, de sorte que des nominations statutaires sont nécessaires.

Le SPF Affaires étrangères indique, en outre, qu'il n'est pas possible actuellement d'un point de vue juridique de passer à un recrutement contractuel pour les collaborateurs étrangers et consulaires. En effet, l'arrêté royal du 19 avril 2024 portant le statut administratif et financier de ces agents prévoit que ceux-ci sont exclusivement recrutés sur une base statutaire. Les coûts salariaux les concernant augmenteront également de plus de 30 % à terme. En l'absence de moyens supplémentaires, le SPF devra compenser cette augmentation sur les autres crédits de la section 14.

Le SPF s'attend plus généralement à une diminution de 30 % du nombre de recrutements si le principe du recrutement statutaire est maintenu.

3 Ministère de la Défense

L'article 5 de la loi de programmation militaire prévoit une trajectoire de recrutement avec un objectif à atteindre d'ici 2034 de 34.500 militaires du cadre actif, 12.800 militaires du cadre de réserve, y compris les jeunes participant à l'année de service militaire, et 8.500 civils. Le nombre de recrutements annuels estimés se situe entre 4.810 et 6.060 en 2034. Ce nombre estimé passe de 2.800 recrutements en 2026 à 3.600 en 2034 pour les militaires du cadre actif et de

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 55

1.050 recrutements en 2026 à 1.500 en 2034 pour les militaires du cadre de réserve et de 960 recrutements annuels jusqu'en 2034 pour le personnel civil⁸⁸.

Le statut des militaires du cadre actif ne prévoit pas d'emploi contractuel⁸⁹. Un tel recrutement n'est possible que pour le personnel civil et un nombre limité de réservistes. La dépense supplémentaire estimée augmente, passant de 3,7 millions d'euros en 2026 à 297,3 millions d'euros en 2034 :

Tableau – Cotisations patronales estimées pour les nouveaux statutaires pour la période 2026-2034 (en millions d'euros)

Description	2026	2027	2028	2029	2034
Cotisation patronale estimée	3,7	22,7	59,4	113,3	297,3

Source : Ministère de la Défense

La Cour des comptes note que les objectifs de recrutement et d'investissement repris dans la Vision stratégique⁹⁰ et dans la loi de programmation militaire ne tiennent pas compte de cette cotisation patronale supplémentaire sur les nouveaux recrutements statutaires.

4 Police Fédérale et fonctionnement intégré

À l'heure actuelle, il n'est pas possible de substituer intégralement le recrutement statutaire des membres du personnel par du personnel contractuel sans une modification législative⁹¹. Selon la Police fédérale, l'instauration de cette cotisation patronale équivaldrait à une réduction des possibilités de recrutements à hauteur de 26 ETP en 2026 et de 700 à 821 ETP d'ici 2029. La cellule stratégique du ministre du Budget a indiqué que l'augmentation du coût salarial résultant de cette cotisation fera l'objet d'une compensation sur les autres crédits de la Police fédérale.

5 SPF Finances

En l'absence de crédits supplémentaires ou de réductions compensatoires des autres crédits du SPF, la cotisation patronale limitera les possibilités de recrutement – en plus particulièrement dans le cadre du renforcement de l'inspection spéciale des impôts (voir ci-dessous Partie II - Chapitre II - point 5.5) Selon le SPF Finances, la réglementation actuelle ne permet en outre pas de recruter du personnel contractuel pour toutes les fonctions.

6 SPF Mobilité et Transport

Le SPF n'est pas en mesure actuellement d'évaluer clairement l'incidence de cette mesure, faute de renseignements complémentaires. Cependant, compte tenu de l'utilisation complète de son enveloppe budgétaire en 2024 et de l'économie annuelle cumulative de 1,8 % imposée sur cette enveloppe jusqu'en 2029, le SPF dispose de peu de marge pour recruter durant la période 2026-2029.

3 Respect de la spécialité budgétaire

3.1 Principes et surveillance par la Cour des comptes

Pour permettre au pouvoir législatif de contrôler l'affectation correcte et le bon emploi des ressources publiques demandées par le gouvernement, les crédits inscrits au budget général des

⁸⁸ Loi du 21 décembre 2025 de programmation militaire en matière d'investissements, de personnel et de renforcement technologique pour la période 2026-2034. Annexe 1 – Estimations de recrutement.

⁸⁹ Voir la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des Forces armées.

⁹⁰ Conseil des ministres du 18 juillet 2025, notification 15 : Défense – Mise à jour du plan Star, tel que présenté dans la Vision stratégique 2025.

⁹¹ Loi du 07 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et loi du 26 avril 2002 portant les éléments essentiels du statut des membres des services de police.

dépenses ne sont pas accordés à ce dernier de manière globale et indifférenciée, mais sous la forme de crédits-programmes.

On entend par ce terme le regroupement des moyens budgétaires en fonction des objectifs politiques poursuivis par le gouvernement. Les frais de fonctionnement généraux, qui ne peuvent être clairement dédiés à un de ces objectifs, sont repris pour leur part dans des programmes spécifiques (programmes de subsistance). Idéalement, cette structure doit permettre au législateur de déterminer, de manière claire et exhaustive, les ressources affectées à chacun de ces objectifs, d'éviter que le gouvernement utilise ces ressources à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont octroyées lors du vote du budget et, enfin de permettre à la Cour des comptes et aux parlementaires d'examiner à posteriori l'adéquation des objectifs poursuivis et des moyens accordés pour y parvenir.

Le principe d'une structure par programme découle du principe d'interdiction des transferts de crédits inscrit dans l'article 180 de la Constitution et dans l'article 48 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Tout au plus, cette loi permet (article 52) que des mouvements soient opérés au sein de chacun de ces programmes, entre ses sous-composantes (allocations de base), au moyen d'une simple décision ministérielle⁹².

La loi confie à la Cour des comptes un rôle de surveillance du respect de la structure par programme, qui se concrétise par :

- l'obligation faite au gouvernement d'informer sans délai la Cour et le Parlement de toute redistribution de crédits (article 52) ;
- la possibilité pour la Cour de communiquer au Parlement des remarques sur les redistributions de crédits opérées par le gouvernement (article 54). La Cour en fait usage en reprenant un aperçu des dépassements constatés à l'issue de l'année, lors de la publication de son Cahier.
- l'obligation faite au gouvernement de fournir à celle-ci un accès en temps réel aux imputations budgétaires (article 61)
- l'obligation faite au ministre du Budget de lui transmettre périodiquement l'état des crédits (article 69).

3.2 Évolution

Ce principe général de spécialité budgétaire, qui relève des prérogatives budgétaires du législateur en matière de contrôle démocratique de l'action gouvernementale, a connu depuis son implémentation en 1986 des dérogations légales de plus en plus nombreuses qui ont contribué, par leur effet cumulatif, à s'éloigner progressivement de l'intention initiale du législateur. Outre diverses dérogations d'importance limitée, les principales étapes de cette évolution sont les suivantes :

- Dès l'origine du budget par programmes, le gouvernement y a inséré une disposition permettant de transférer, sans intervention ultérieure du législateur, les crédits de personnel entre les divers programmes d'une même section budgétaire (SPF-SPP), interdisant simultanément les redistributions vers les autres crédits de ces programmes. Cette disposition a été ensuite reproduite sans interruption. Au cours des années suivantes, le gouvernement a sollicité et obtenu également l'autorisation de procéder à de telles distributions pour les crédits de fonctionnement, d'investissement et de subsides. En 2010 enfin, ces possibilités de redistribution ont été assouplies en autorisant un fonctionnaire compétent à réaliser des redistributions qui n'excèdent pas un montant déterminé (actuellement 100.000 euros). La mise en œuvre de ces dérogations a notamment permis au gouvernement de transférer d'un crédit-programme budgétaire à un autre des moyens s'élevant globalement à 454 millions d'euros (crédits d'engagement) en 2024.
- Les possibilités de transfert de crédits entre programmes budgétaires ont encore été élargies récemment par la faculté accordée au gouvernement, via des dispositions légales insérées en

⁹² Cette règle ne s'applique qu'aux crédits d'engagement, les crédits de liquidation n'ayant pas la qualité juridique d'autorisation de dépenses. En conséquence, le gouvernement peut redistribuer les allocations de base de ces derniers crédits au-delà des programmes, sans pour autant sortir de la section budgétaire (niveau SPF-SPP) à laquelle ils appartiennent.

2025 et 2026 dans les projets de budget général des dépenses, de transférer entre elles, sans intervention du législateur et indépendamment de la nature économique des dépenses concernées, l'ensemble des crédits d'engagement⁹³ (20,1 milliards d'euros) inscrites à la section 16 (Ministère de la Défense). Le présent projet de budget 2026 accorde également au gouvernement l'autorisation de redistribuer comme il l'entend les crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement inscrits au sein des sections 12 (Justice, 2,5 milliards d'euros) et 17 (Police fédérale et Fonctionnement intégré, 1,6 milliard d'euros).

- Au sein du programme 06.90.01 du budget du SPF Bosa sont inscrites diverses provisions interdépartementales (2,1 milliards d'euros en 2026). Ces moyens peuvent être transférés vers les autres sections du budget, sans intervention du législateur et moyennant un accord du conseil des ministres. Initialement prévues pour y inscrire les crédits dont la destination n'est pas clairement déterminable au moment du vote du budget, ces provisions reprennent depuis une dizaine d'années des moyens qui pourraient être directement inscrits au sein des programmes concernés. C'est plus particulièrement le cas, dans le présent projet de loi, des moyens mis à la disposition du gouvernement pour réduire la surpopulation carcérale et financer le revenu d'intégration sociale aux réfugiés ukrainiens, Fedasil et l'agence spatiale européenne.

Le gouvernement justifie ces dérogations à la spécialité budgétaire par des motifs de souplesse de gestion budgétaire.

Il résulte de ce qui précède que les programmes budgétaires, initialement conçus comme autant d'enveloppes fermées et contraignantes, n'ont plus à l'heure actuelle qu'une valeur indicative et que le principe de spécialité budgétaire s'en trouve fortement affaibli.

Indépendamment des dérogations précitées, la spécialité budgétaire soumise au contrôle parlementaire souffre des insuffisances de la structure des crédits-programmes, quasi inchangée depuis son implémentation en 1986. En effet, les programmes regroupant les frais communs aux diverses missions des SPF (programmes de subsistance) sont quantitativement très développés au regard des programmes dédiés aux objectifs politiques spécifiques du gouvernement. Par ailleurs, les documents justificatifs ne permettent pas toujours de mettre en adéquation les objectifs poursuivis, les moyens mis en œuvre pour y parvenir et les réalisations effectives des années précédentes. Ces insuffisances expliquent notamment qu'à ce jour, le budget par programmes n'a que peu servi de point d'appui aux évaluations des politiques publiques du gouvernement.

Dès lors, sans remettre en cause le principe général de la structure budgétaire par programmes, la Cour des comptes suggère que le gouvernement examine dans quelle mesure l'actuelle structure des crédits ne pourrait pas être simplifiée pour, notamment, accompagner et faciliter la mise en place des *spending reviews*, faciliter la gestion budgétaire en limitant le nombre de transferts et de réallocations de crédits et mieux rencontrer les objectifs initiaux du législateur en matière de spécialité budgétaire.

4 Départements d'appui

Section 06 - SPF Bosa – Programme 06.90.1 – Provision interdépartementale

Les cinq crédits provisionnels inscrits dans la provision interdépartementale s'élèvent à 2.125,8 millions d'euros en engagement et à 2.128,0 millions d'euros en liquidation. L'exposé général (p. 143) en présente un tableau récapitulatif.

La Cour des comptes note que l'explication accompagnant le tableau est sommaire. Ci-après, elle analyse plus en détail la provision générale et la provision « Renforcement de la sécurité », deux provisions dont l'importance budgétaire augmente fortement.

⁹³ Hors programmes des cellules stratégiques et crédits variables des fonds organiques. Une disposition spécifique autorise en outre le gouvernement à répartir comme il l'entend les crédits inscrits à la 51 (opérations de la dette publique).

La Cour souligne également que pour ces provisions, les départements bénéficiaires et les crédits sont généralement connus pour chaque année, de sorte qu'il serait préférable d'inscrire directement les crédits provisionnels dans les sections concernées.

Provision interdépartementale générale (allocation de base 06.90.10.01.00.01)

Tableau – Détail de la provision générale (en millions d'euros)

Description	2025		2026
	Initial	Ajusté	Initial
Frais de justice et divers	153,6	131,7	618,3
Fedasil	115,1	126,6	100,0
Nouveaux contrats bpost	85,4	85,4	78,0
Bien-être groupes vulnérables et cohésion sociale	0,0	0,0	33,5
Pécule de vacances	63,3	66,0	0,0
« Decommissioning dyssinergies »	190,0	190,0	0,0
Total	607,3	599,7	829,8

Source : SPF Bosa et Cour des comptes

La provision générale s'élève à 829,8 millions d'euros, soit une augmentation de 230,1 millions d'euros par rapport au contrôle budgétaire 2025. Cette augmentation provient principalement de la subdivision plus détaillée (ci-après : « ligne ») « Frais de justice et divers » pour laquelle le gouvernement inscrit, entre autre, un montant de 534 millions d'euros en 2026 correspondant à diverses décisions. La note justificative parlementaire du SPF Bosa à propos de cette ligne (p. 99-100) se limite à énumérer les principales décisions :

- l'amélioration, l'extension et l'opérationnalisation de l'infrastructure pour lutter contre la surpopulation carcérale (259 millions d'euros) ;
- la participation de la Belgique à l'Agence spatiale européenne (176 millions d'euros) ;
- l'économie sociale (50 millions d'euros) ;
- la réorganisation de l'administration fédérale et la centralisation des services d'appui (36 millions d'euros) ;
- le programme informatique Tria⁹⁴ pour le SPF Sécurité sociale (5,3 millions d'euros) ;
- les unités modulaires destinées aux centres de psychiatrie légale (CPL) (2,7 millions d'euros).

La Cour des comptes souligne que la provision générale continuera à augmenter les années suivantes⁹⁵, surtout la ligne « Frais de justice et divers » (1.206,7 millions d'euros en 2028 et 812,2 millions d'euros en 2029). Cela diminue la transparence du budget.

⁹⁴ Programme pour la gestion de l'intervention en faveur des personnes en situation de handicap.

⁹⁵ Doc. Parl. Chambre 28 janvier 2026, doc 56 1281/003 - Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2026 du SPF Stratégie et appui, p.99-100. La provision générale s'élève à 630,7 millions d'euros en 2027, 1.374,7 millions d'euros en 2028 et 1.005,2 millions d'euros en 2029.

Provision relative au renforcement des services de sécurité et de la politique de retour (allocation de base 06.90.10.01.00.10)

Tableau – Détail de la provision « sécurité » (en millions d'euros)

Description	2025		2026
	Initial	Ajusté	Initial
Renforcement des services de sécurité	250,0	250,0	250,0
Surpopulation carcérale	55,0	55,0	60,0
Report Justice	0,0	0,0	6,2
Justice et Intérieur	0,0	0,0	50,7
Total	305,0	305,0	366,9

Source : SPF Bosa et Cour des comptes

Le conseil des ministres du 11 avril 2025 a décidé d'inscrire une provision « Renforcement des services de sécurité et de la politique de retour » comprenant :

- un crédit structurel de 250 millions d'euros pour le renforcement des services de sécurité et de la politique de retour⁹⁶ ;
- un crédit unique de 55 millions d'euros pour des mesures de lutte contre la surpopulation carcérale.

Le budget actuel reprend le crédit structurel de 250 millions d'euros et tient également compte de la décision du conseil des ministres du 12 décembre 2025 de rendre structurel le crédit unique consacré à la surpopulation et de l'augmenter de 5 millions d'euros⁹⁷. Il a aussi reporté 6,2 millions d'euros de la partie non utilisée du crédit unique de 55 millions d'euros de 2025. Enfin, le gouvernement a encore augmenté la provision de 50,7 millions d'euros, sans toutefois que la Cour des comptes ait reçu d'informations concernant l'objet ou la finalité de ce montant⁹⁸.

Par ailleurs, le gouvernement a décidé que, tant pour la ligne relative au renforcement de la politique de sécurité que pour celle concernant la surpopulation, les crédits d'engagement et les crédits de liquidation non utilisés pourraient être reportés. Il en va de même pour les moyens de même finalité, actuellement inscrits dans la provision générale. Cette décision méconnaît le principe d'annualité budgétaire et nuit à la transparence et la lisibilité du budget. De même, le report déjà opéré du montant de 6,2 millions d'euros de la partie non utilisée en 2025 (voir ci-avant), alors que pour les autres provisions ce type d'opération n'est en principe réalisée qu'au moment du contrôle budgétaire, en est une autre illustration.

5 Départements d'autorité

5.1 Section 12 – SPF Justice

5.1.1 Évolution des crédits et inscription au sein de provisions

Les crédits d'engagement et de liquidation inscrits à cette section du budget général des dépenses 2026 s'élèvent à 2.843 millions d'euros (+82 millions d'euros par rapport à l'année précédente).

⁹⁶ Dont 112,5 millions d'euros pour le SPF Justice, 87,5 millions d'euros pour la Police fédérale et 50 millions d'euros pour les services de migration.

⁹⁷ Dont 50 millions d'euros pour le SPF Justice, 5 millions d'euros pour le SPF Santé publique et 5 millions d'euros pour les services de migration.

⁹⁸ Dont 44 millions d'euros pour le SPF Justice et 6 millions d'euros pour le SPF Intérieur.

En outre, des crédits supplémentaires sont inscrits au sein de quatre provisions interdépartementales de la section 06 du SPF Bosa⁹⁹ pour l'année budgétaire 2026 en vue de financer des projets du SPF Justice, à savoir : la provision Sécurité (112,5 millions d'euros), la provision pour la lutte contre la surpopulation carcérale (50 millions d'euros), la provision destinée à financer les coûts d'infrastructures et d'exploitation afin de lutter contre la surpopulation (259 millions d'euros, en collaboration avec la Régie des bâtiments) et la provision « gains d'efficacité au sein de la Justice » (44 millions d'euros).

Le SPF Justice n'a pas été en mesure de fournir à la Cour des comptes un aperçu des projets qui seront financés par ces provisions en 2026, des discussions étant toujours en cours sur leur affectation.

L'inscription de ces crédits spécifiquement dédiés au SPF Justice au sein de provisions (465,5 millions d'euros) au budget du SPF Bosa contrevient au principe de spécialité budgétaire et ne permet pas d'appréhender de manière optimale l'ensemble des moyens destinés au financement de la Justice. Toutefois, le gouvernement prévoit, au cours des prochaines années, de les intégrer progressivement dans les crédits de ce SPF.

5.1.2 Lutte contre la surpopulation carcérale

En 2025, cinq groupes de travail (« *task force* ») ont été mis en place en vue de proposer un plan d'actions pour lutter contre la surpopulation carcérale. L'estimation des besoins budgétaires qui découle de ce plan se chiffrait à 1,1 milliard d'euros (hors indexation), à ventiler entre la Régie des bâtiments ainsi que les SPF Justice, Santé publique, Intérieur (Asile et migration) et Affaires étrangères. À titre d'exemple, la *task force* « capacité » a proposé la création de 1.052 nouvelles places en détention durant l'année 2026 (incluant l'établissement d'Anvers qui sera mis en service en 2026), pour un budget de 303,8 millions d'euros.

À la suite de ces propositions, le Conseil des ministres du 18 juillet 2025 a décidé de libérer 55 millions en 2025 pour faire face à la surpopulation carcérale. Finalement, lors du conclave du 12 décembre dernier, le gouvernement a octroyé une enveloppe budgétaire de 840 millions d'euros, tant en crédit d'engagement que de liquidation, sur la période 2026-2029. Celle-ci, inscrite au sein de deux provisions du budget du SPF Bosa, se ventile de la manière suivante :

- 600 millions d'euros à répartir entre la Régie des bâtiments et le SPF Justice en vue de financer les coûts d'infrastructures et d'exploitation afin de lutter contre la surpopulation (dont 259 millions d'euros en 2026)¹⁰⁰ ;
- 240 millions d'euros destinés au financement structurel de la surpopulation, alloués aux SPF Justice (50 millions d'euros par an), Santé publique (Soins de santé pour 5 millions d'euros par an) et Intérieur (Asile et migration pour 5 millions d'euros par an)¹⁰¹.

Les SPF Justice et Bosa ainsi que la Régie des bâtiments n'ont pas été en mesure de communiquer à la Cour des comptes la liste des projets destinés à lutter contre la surpopulation carcérale, qui seront financés en 2026 par ces deux provisions. La Cour relève toutefois que le gouvernement a prévu de réinscrire les crédits non-consommés au budget des années ultérieures.

Elle constate en outre que l'imputation de cette enveloppe sur deux provisions, de surcroît non dédiées spécifiquement à la problématique de la surpopulation carcérale, nuit à la transparence du budget et ne respecte pas le principe de spécialité budgétaire. En effet, la lecture du budget général des dépenses ne permet pas d'identifier clairement les moyens dévolus à cette politique.

⁹⁹ Cf. point 4 du présent chapitre pour une vue d'ensemble des provisions interdépartementales inscrites au budget du SPF Bosa.

¹⁰⁰ Allocation de base 06.90 10 01.00.01-Crédit provisionnel destiné à couvrir des frais de justice et dédommagements et autres dépenses diverses.

¹⁰¹ Allocation de base 06.90 10 01.00.10-Crédits provisionnel destiné à couvrir des dépenses concernant le renforcement des services de sécurité et la politique de retour.

5.1.3 Sous-financement de crédits « frais de nourriture et d'entretien des détenus »

Les crédits en engagement et en liquidation pour les frais de nourriture et d'entretien des détenus (programme 11 « biens et services » de la division organique 51 « Direction générale établissements pénitentiaires ») s'élèvent à 25,2 millions d'euros pour l'année 2026. Les moyens en engagement inscrits pour le même objet au budget 2025 s'élèvent actuellement à 24,4 millions d'euros.

En 2026, selon le nombre de détenus incarcérés fin janvier 2026 et de ses projections, l'administration estime le sous-financement des frais de nourriture et d'entretien des détenus à 10,18 millions d'euros, à prélever sur une provision interdépartementale¹⁰².

5.2 Section 13 – SPF Intérieur – programme 13.40.4 Dotation Fedasil

5.2.1 Évolution de la dotation – économies à partir de 2026

La dotation de Fedasil (702,2 millions d'euros) est inférieure de 126,7 millions d'euros à celle du premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année 2025 (828,9 millions d'euros). Le conseil des ministres du 12 décembre 2025 a décidé de prévoir 100 millions d'euros supplémentaires dans la provision interdépartementale (programme 06.90.1.) pour les coûts inévitables de l'accueil des demandeurs d'asile¹⁰³. Le tableau ci-dessous montre l'évolution et l'écart de la dotation et de la provision pour les années 2025 et 2026 :

Tableau – Évolution de la dotation et de la provision Fedasil pour la période 2025-2026 (en millions d'euros)

	Budget ajusté 2025	Budget initial 2026	Écart
Dotation Fedasil	828,9	702,2	-126,7
Provision interdépartementale	126,6	100,0	-26,6
Total	955,6	802,2	-153,4

Source : SPF Bosa

Cette diminution des moyens octroyés s'explique principalement par une économie de 247 millions d'euros (voir ci-après), partiellement compensée par une augmentation des coûts pour le personnel et le fonctionnement ainsi que l'organisation des places d'accueil.

5.2.2 Mesures d'économie

Le conseil des ministres du 14 février 2025¹⁰⁴ a décidé de durcir la politique d'asile. Cette approche plus stricte doit permettre d'économiser 688 millions d'euros en 2029. En réduisant le flux entrant, le gouvernement souhaite réduire progressivement et sensiblement le réseau d'accueil des demandeurs d'asile (538 millions d'euros). Par ailleurs, en organisant un retour plus efficace (flux sortant), un accueil moins conséquent sera nécessaire et les coûts y afférents pourront diminuer (150 millions d'euros).

Ces économies se traduisent par une diminution de la dotation à Fedasil. La Cour des comptes n'a pas reçu d'explication (chiffrée) quant à la manière dont ces mesures d'économie se concrétiseront. La cellule stratégique de la ministre de l'Asile et de la Migration élaborera un plan chiffré à ce sujet au cours du premier trimestre 2026. En 2026, la dotation diminue de 247 millions d'euros. Le tableau ci-dessous illustre l'évolution annuelle pour la période 2025-2029 :

¹⁰² Allocation de base 06.90.10 01.00.10-Crédits provisionnel destiné à couvrir des dépenses concernant le renforcement des services de sécurité et la politique de retour.

¹⁰³ Conseil des ministres du 12 décembre 2025, point 49 : Notifications Budget (2026-2029) : notification 68.

¹⁰⁴ Voir la notification 8 : Trajet budgétaire 2025-2029 – Notifications Budget – Février 2025.

Tableau – Économie sur la dotation Fedasil pour la période 2025-2029 (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029
Accueil des demandeurs d'asile	0	172	303	452	538
Retours plus efficaces – moins d'entrées	0	75	100	125	150
Total	0	247	403	577	688

Source : conseil des ministres du 14 février 2025, point 8 : Trajet budgétaire 2025-2029 – Notifications Budget – Février 2025

Par ailleurs, la Cour des comptes note que le nombre de demandes de protection internationale (flux entrant) dépend fortement du contexte international. En 2025, le nombre de demandes (34.439) a diminué de 5.176 unités (-13,1 %) par rapport à 2024 (39.615). Cette baisse du nombre total de demandes s'explique largement par la diminution des demandes de Syriens (-4.163, -74,1 %) et de Palestiniens (-2.297, -40,4 %), respectivement en raison de la destitution de l'ancien président syrien et du cessez-le-feu à Gaza¹⁰⁵. Le contexte international constitue dès lors un facteur difficile à évaluer, qui déterminera en partie dans quelle mesure Fedasil pourra remplir ses obligations futures avec les moyens prévus.

5.3 Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement

5.3.1 Contribution à la Facilité européenne pour la paix

Dans le budget du SPF Affaires étrangères, un crédit de 14,8 millions d'euros est inscrit à l'allocation de base 14.53.11.35.10.01 pour une contribution à l'EPF. La justification de ce crédit est succincte.

L'EPF a été créée par décision du Conseil européen du 22 mars 2021 et assure le financement par les États membres des actions de l'Union européenne relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Ces actions visent à préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale. Pour le moment, en Belgique, c'est la Défense qui est responsable du financement du volet militaire, tandis que le SPF Affaires étrangères est responsable du financement du volet non militaire.

Le gouvernement a décidé que, pour le financement de l'EPF, il pouvait aussi être fait appel à la provision interdépartementale pour l'Ukraine (allocation de base 06.90.10.01.00.09), qui comprend une provision de 120 millions d'euros à cet effet. Le ministère de la Défense dispose d'un crédit de 8,2 millions d'euros pour le volet militaire. L'EPF a récemment estimé la contribution de la Belgique à 177 millions d'euros, dont 12 millions d'euros pour le volet militaire et 165 millions d'euros pour le volet non militaire. Compte tenu des crédits actuels, un déficit de 34 millions d'euros est donc possible.

5.3.2 Limitation des crédits destinés à la coopération au développement

Les crédits de liquidation destinés à la coopération au développement, inscrits sous la division organique 14.54, s'élèvent à 1.040,3 millions d'euros en 2026, inférieurs de 89 millions d'euros à ceux de l'année passée. Ces derniers intégraient déjà une économie de 106 millions d'euros par rapport à l'estimation de 2025, effectuée par le comité de monitoring en juillet 2024 (qui a servi de base à la confection du budget initial 2025). Dans l'estimation pluriannuelle, les crédits diminuent encore en 2027 à raison de 83,3 millions d'euros, pour atteindre 957 millions d'euros. Ainsi, une économie de 25 % sera réalisée en 2027 par rapport à l'estimation du comité de monitoring de 2024.

¹⁰⁵ Données chiffrées du SPF Intérieur.

Tableau – Crédits de liquidation destinés à la coopération au développement (en millions d'euros)

	2025	2026	2027
Estimation du comité de monitoring de juillet 2024 (p. 82 et 168)	1.235,3	1.252,6	1.274,3
Crédits du budget général des dépenses (et estimation pluriannuelle pour 2027)	1.129,3	1.040,3	957,0
Écart	106,0	211,7	317,3

Source : Cour des comptes

La marge budgétaire sur les crédits destinés à la coopération au développement est limitée. Pour réaliser les économies sur ces crédits, le gouvernement ne revient pas sur des engagements antérieurs. Il économise surtout sur les nouveaux engagements. Il a ainsi décidé de limiter à 64,2 millions d'euros la contribution (volontaire) à la dix-septième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement (FAD) inscrite à l'allocation de base 14.54.33.54.42.07. Le gouvernement engagera cette contribution en 2026 et la paiera sur 10 ans. Il n'utilise pas l'option de payer la contribution sur 3 ans. Le SPF ne peut dès lors pas bénéficier d'une réduction pour versement anticipé en 3 ans (estimée à 6 millions d'euros). Pour la seizième reconstitution des ressources du FAD, le gouvernement de l'époque avait toutefois opté en 2023 pour un paiement sur 3 ans de chaque fois 28 millions d'euros.

La Cour des comptes observe que, pour les contributions aux banques de développement (code SEC 5), l'imputation budgétaire diffère de celle dans le solde de financement. Celui-ci enregistre le montant total au cours de la première année de paiement, indépendamment de la répartition réelle, qui apparaît quant à elle dans l'imputation budgétaire. L'exposé général (p. 34) apporte dès lors une correction SEC nette de +27 millions d'euros en 2027¹⁰⁶.

5.4 Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré

Capacité policière et crédits de personnel

Au cours de la législature précédente, des moyens supplémentaires ont été votés pour l'engagement de plus de 600 équivalents temps plein (ETP). La Cour des comptes indique, cependant, que le nombre d'effectif disponible fin 2025 (13.980 ETP) est à peine supérieur à l'effectif présent en 2021 (13.962 ETP). La Police fédérale explique cette situation par la difficulté à recruter suffisamment de personnel pour compenser les départs.

En 2026, les objectifs stratégiques en matière de personnel ont été actualisés par le commissariat général pour atteindre 14.280 ETP (adaptation de l'objectif aux moyens budgétaires disponibles). Compte tenu du nombre d'ETP au 31 décembre 2025, une augmentation nette de 300 ETP est donc nécessaire en 2026. Parmi ceux-ci, 115 seront engagés dans le cadre de la lutte contre la fraude ainsi que la création d'une section financière du parquet fédéral.

Par ailleurs, à l'instar des années précédentes, le crédit destiné au financement du régime de fin de carrière de la police (Napap, partie police fédérale pour 15,6 millions d'euros) apparaît insuffisant de plus de 3 millions d'euros en raison de la non-indexation de ce montant depuis 2022.

Crédits de fonctionnement

À l'instar de 2025, le gouvernement prévoit d'augmenter les crédits de la section 17 de 87,5 millions d'euros, prélevés sur la provision interdépartementale « Renforcement des services de sécurité et de la politique de retour » afin de pallier le sous-financement structurel des crédits de

¹⁰⁶ Cette correction se compose essentiellement de la correction de négative de la dix-septième reconstitution des ressources du FAD et de la neutralisation du paiement de la contribution belge aux reconstitutions du capital de l'AID (18^e jusqu'à la 20^e).

fonctionnement des services de police. La Cour des comptes constate que le montant destiné à la Police fédérale est déterminé à l'avance et que dès lors, le recours à une provision ne se justifie pas. En 2025, seuls 60,7 millions d'euros ont été engagés sur ce crédit, principalement pour des investissements informatiques, l'achat de véhicules ainsi que divers projets relevant du « Plan pour les grandes villes »¹⁰⁷. Le solde de 26,8 millions d'euros pourra être réinscrit dans les budgets suivants.

La partie concernant la police fédérale dans ce plan pour les grandes villes se répartit en onze types de besoins définis sur une période de cinq ans (2025-2029) pour un coût cumulé de 43,6 millions d'euros. Un crédit d'engagement de 9,9 millions d'euros est prévu en 2026 (ainsi que 13,2 millions d'euros pour les crédits de liquidation).

Pour le solde, le recours à la provision n'est pas encore établi de façon précise pour l'année 2026.

I-Police

Dans ses commentaires précédents¹⁰⁸, la Cour des comptes avait attiré l'attention sur le risque de financement du projet I-Police. Ce projet devait permettre une modernisation des outils informatiques de la Police et remplacer diverses applications existantes.

Fin 2025, le ministre de l'Intérieur a décidé de mettre fin au dossier I-Police et a suspendu le contrat avec le fournisseur avec effet immédiat. D'après les données disponibles dans SAP Fedcom au 26 janvier 2026, un montant de 76,7 millions d'euros sur les 299 millions prévus initialement a déjà été liquidé.

Le programme 17.80.4 I-Police reprend cependant des crédits d'engagement de 7,8 millions d'euros ainsi que des crédits de liquidation de 15,1 millions d'euros pour l'année 2026. Ces crédits sont destinés à la poursuite du développement informatique de la Police via d'autres projets (digitalisation, remplacement de systèmes de gestion, projet Focus, infrastructure,...).

La Police fédérale a également demandé au prestataire le versement d'une somme de 228,1 millions d'euros en 2026 dont 49,9 millions au titre de résolution des factures déjà payées et 178,5 millions d'euros au titre de dommages supplémentaires par cause de manquements graves. Ce dernier montant reprend le coût des consultants externes (20,6 millions d'euros), de l'infrastructure (7,9 millions d'euros), des traitements du personnel de la police judiciaire qui a travaillé pour le projet (1 million d'euros) et de la disparition du gain escompté via la réalisation du programme (149 millions d'euros).

¹⁰⁷ Le Plan pour les Grandes Villes est une initiative visant à lutter contre la criminalité liée aux drogues, la violence armée et l'insécurité dans les villes de Bruxelles, Anvers, Gand, Liège, Charleroi et Mons.

¹⁰⁸ Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2024, 23 novembre 2023.

5.5 Section 18 – SPF Finances

Les crédits du SPF Finances s'élèvent à 2,4 milliards d'euros en 2026. Ils sont en forte diminution par rapport à l'année précédente (-2,8 milliards d'euros). En effet, les crédits octroyés pour la révision des quotes-parts du FMI (2,9 milliards d'euros en 2025) ne sont plus nécessaires en 2026¹⁰⁹.

Crédits de personnel

Les crédits de personnel du SPF Finances s'élèvent à 1.561,5 millions d'euros pour l'année 2026. Plusieurs décisions du conseil des ministres du 12 décembre 2025 ont un impact significatif sur ces crédits.

Dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, l'inspection spéciale des impôts (ISI) devrait voir ses services augmenter de 100 agents afin de renforcer les contrôles, ainsi que de 50 agents dotés de la qualité d'officiers de police judiciaire dans le cadre de la création du Service d'information et d'enquête fiscale. Selon le SPF Finances, l'objectif est bien de doter ce nouveau service de 50 agents en 2026, mais leur provenance n'est pas encore établie : mutations en provenance de l'ISI, transferts d'une autre administration générale ou recrutement.

Dépenses en matière d'informatique

Les crédits liés aux dépenses informatiques du SPF Finances sont en forte augmentation en 2026 (+68,8 millions d'euros). Cette évolution résulte, d'une part, des investissements prévus dans le cadre du programme de *compliance* (20,8 millions d'euros) et, d'autre part, des dépenses de traitement de l'e-commerce ainsi qu'au renforcement des contrôles douaniers (42,5 millions d'euros).

De plus, 22,6 millions d'euros sont prévus pour l'acquisition de scanners de nouvelle génération en cofinancement avec l'Union européenne dans le cadre du Customs Control Equipment Instrument (CCEI). Un préfinancement de 9 millions d'euros a déjà été versé par l'Union européenne en 2025.

Sous-estimations de crédits

La Cour des comptes constate un risque de sous-estimations aux programmes 18.61.0 (Subsistance) et 18.61.1 (Relations financières internationales) :

- À partir de 2026, la Belgique devrait libérer une part supplémentaire de 216,2 millions d'euros du capital du Mécanisme européen de stabilité (MES). Cette dépense résulte d'un ajustement exceptionnel de la clé de répartition du capital du MES d'après celle de la Banque centrale européenne.
- Le crédit octroyé pour l'achat de pièces de circulation est inférieur d'environ 7 millions d'euros aux estimations de la Monnaie Royale de Belgique, qui a reporté certaines dépenses de 2025 en raison de l'insuffisance de crédit.

6 Départements économiques

Section 32-SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie

Division organique 42 « Administration de l'énergie »

Les crédits de liquidation du SPF Économie pour l'année 2026 s'élèvent à 1,4 milliard d'euros, dont 1,1 milliard d'euros inscrit à la division organique 42 « Administration de l'énergie », programme 5 « Subventions à des organismes externes ».

¹⁰⁹ Sans d'impact sur le solde de financement.

Selon la note de politique générale du ministre de l'Énergie, la prolongation des centrales nucléaires (accord Phoenix¹¹⁰) s'inscrit au cœur de la stratégie énergétique du gouvernement fédéral. Cette prolongation concerne Doel 4 et Tihange 3 et est mise en œuvre en concertation avec les exploitants au sein de la société commune BE-NUC.

Dans le cadre de cet accord, l'État fédéral a créé en 2024 un service administratif à comptabilité autonome, dénommé BE-Watt, ayant pour mission d'assurer le rôle d'actionnaire de l'État fédéral dans BE-NUC. Selon le gouvernement, BE-Watt exercera pleinement ses missions à partir d'avril 2026. C'est pourquoi une dotation de 487,6 millions d'euros est prévue pour honorer les obligations contractuelles de l'État fédéral à compter de cette date. Afin d'assurer le respect de ces obligations au cours du premier trimestre 2026, des crédits provisionnels au sein du même programme sont inscrits pour un montant total de 146 millions d'euros.

Par ailleurs, la note de politique générale indique que la norme énergétique vise à restaurer la compétitivité de l'industrie belge par des mesures ciblées sur les coûts de l'électricité¹¹¹ au bénéfice des entreprises à forte intensité énergétique. Dans ce contexte, une provision « norme énergétique » de 249 millions d'euros a été inscrite au même programme pour l'année 2026¹¹². Ce montant repose sur des paramètres encore évolutifs, tels que la consommation réelle des entreprises éligibles, le différentiel entre prix du marché et plafond tarifaire, ainsi que les futures obligations d'investissement. En outre, le dispositif reste tributaire du cadre législatif et réglementaire en cours de finalisation.

La Cour des comptes observe que l'exposé général manque de clarté dans la présentation de cette norme. Il explique à la fois que la norme énergétique est renforcée par une recette provenant de Fluxys (100 millions d'euros)¹¹³ et que des mesures prises en conclave budgétaire ont une incidence de 100 millions d'euros sur les crédits de liquidation. Cette formulation ne permet pas de comprendre si l'exposé général cite deux mesures ou s'il présente la même à différents endroits.

L'administration a confirmé que le renforcement en 2026 de la norme énergétique serait assuré par la recette « Fluxys ». Une provision « norme énergétique » est également inscrite à la section 32, programme 32.42.5.

La Cour des comptes souligne que l'affectation d'une recette déterminée, en l'occurrence celle provenant de Fluxys, à une dépense clairement identifiée (la norme énergétique), en dehors d'un fonds budgétaire, contrevient au principe d'universalité du budget, selon lequel l'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses¹¹⁴.

7 Départements sociaux

7.1 Section 25 - Programme 25.55.2 – Fonds Kyoto

Conformément à la directive européenne [2003/87/EG](#) (directive SEQE) établissant un système d'échange de quotas d'émission, l'intégralité des recettes provenant de la mise aux enchères de droits d'émission doit être consacrée à des dépenses relatives au climat. Dans le budget des voies et moyens, ces recettes sont estimées à 65,8 millions d'euros¹¹⁵ (Voir Partie II, Chapitre 1, point 3 « Recettes non fiscales »). Les dépenses effectuées au moyen de ces recettes sont délimitées à l'article 10, paragraphe 3, de la directive SEQE.

¹¹⁰ Le gouvernement fédéral et Engie ont finalisé le 14 mars 2025, l'accord (closing), dénommé « Phoenix » concernant la prolongation pour 10 ans des réacteurs nucléaires Tihange 3 et Doel 4, ainsi que le transfert de responsabilité lié aux déchets nucléaires.

¹¹¹ En coordination avec la CREG, les Régions et la Commission européenne, tout en conditionnant les aides à des efforts de décarbonation et d'efficacité énergétique.

¹¹² Allocation de base 32.42.50.01.00.03 « Provision norme énergétique ».

¹¹³ Page 30 de l'exposé général.

¹¹⁴ Article 60 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

¹¹⁵ Sur la base de l'estimation actualisée, les recettes diminuent de 65,8 millions d'euros à 38,8 millions d'euros.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 67

En ce qui concerne l'affectation de ces recettes, la loi du 15 janvier 2024 relative à la gouvernance de la politique climatique fédérale a mis en place un mécanisme d'évaluation, de suivi et de rapportage au niveau fédéral. En vertu de l'article 10 de cette loi, le conseil des ministres doit approuver pour le 15 septembre de chaque année l'aperçu du classement des dépenses et des investissements en matière de climat. L'aperçu sera également consultable sur le site www.climat.be.

À ce jour, le conseil des ministres n'a pas encore approuvé cet aperçu tandis que l'affectation des recettes fédérales en 2026 reste incertaine. Lors du dernier conclave budgétaire, le gouvernement a toutefois prévu, en 2026, des crédits de 8 millions d'euros afin de pourvoir à ces dépenses :

- au programme 25.55.2 « Changements climatiques – Fonds Kyoto » (6 millions d'euros). Ces crédits sont fixés structurellement et légalement par le Titre 10 – Transition écologique de l'avant-projet de loi-programme¹¹⁶ ;
- à trois programmes budgétaires du SPF Mobilité et Transport (2 millions d'euros). Ces crédits sont provisoires et doivent encore être ventilés.

Si le gouvernement affecte encore cette année les moyens restants, cette opération aura lieu lors d'un ajustement du budget général des dépenses.

Les crédits de dépenses relatifs aux projets approuvés seront affectés à diverses sections et programmes budgétaires, ce qui complique le suivi budgétaire. Afin d'accroître la transparence et de permettre le suivi, il est important que les documents budgétaires contiennent des informations claires à ce sujet, qui font actuellement défaut.

7.2 Section 44 - SPP Intégration sociale

7.2.1 Aide fédérale aux CPAS

L'accord de gouvernement prévoit plusieurs réformes importantes de l'aide fédérale aux CPAS dans le cadre du droit à l'intégration sociale (ci-après : DIS) et de la loi du 2 avril 1965 (aide aux indigents qui ne sont pas inscrits dans le registre de la population). Les réformes suivantes doivent conduire à des économies à partir de 2026 :

- réforme du revenu d'intégration en un montant d'intégration ;
- introduction d'un délai d'attente de 5 ans pour l'aide sociale ;
- composante de responsabilisation des CPAS.

En outre, le gouvernement prévoit une compensation supplémentaire pour les CPAS à la suite de l'afflux attendu de chômeurs vers le revenu d'intégration en raison de la limitation dans le temps de l'allocation de chômage. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la composition des crédits DIS et loi de 1965¹¹⁷ :

Tableau – Subventions aux CPAS dans le cadre du DIS et de la loi de 1965 (en millions d'euros)

	Base (CM juillet 2025)	Correction index	Compensation	Réforme revenu d'intégration	Délai d'attente	Responsabilisation	Total
DIS	1.841,7	-36,8	+300	-16,6	-3,8	0	2.084,5
Loi de 1965	179,8	-3,6	0	-16,9	-2,9	0	156,4
Total	2.021,5	-40,4	+300	-33,5	-6,7	0	2.240,9

Source : SPP Intégration sociale

¹¹⁶ Les crédits de dépenses s'élèvent à 13 millions d'euros pour 2027 et à 28 millions d'euros pour 2028 et 2029.

¹¹⁷ Le DIS concerne la contribution du gouvernement fédéral dans le droit à l'intégration sociale (mieux connu sous le nom de « revenu d'intégration »), tandis que la loi de 1965 prévoit le remboursement des frais liés aux aides sociales, y compris l'aide financière (« revenu d'intégration équivalent »).

La Cour des comptes commente, ci-après, les principales modifications du crédit de base tel qu'estimé dans le rapport du comité de monitoring.

7.2.2 Système de compensation pour les CPAS (+300 millions d'euros)

Principes

Le pouvoir fédéral rembourse entre 55 % et 70 % des revenus d'intégration aux CPAS¹¹⁸. Le solde est financé par les CPAS mêmes (au moyen de fonds propres ou d'un autre financement). Le pouvoir fédéral paye également aux CPAS des frais de dossier annuels, à concurrence de 518 euros par bénéficiaire du revenu d'intégration sociale, qui doivent couvrir ses frais de personnel.

Pour éviter que l'afflux supplémentaire de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS)¹¹⁹ ne mette trop de pression sur les finances des administrations locales, le gouvernement introduit un système de compensation. Ce système prévoit une compensation de 100 % du montant du RIS en 2026 pour les chômeurs qui intègrent le régime entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2026, avec une diminution progressive les années suivantes. En outre, les CPAS percevront toujours pour ces bénéficiaires des frais de dossier temporairement majorés de 1.036 euros par personne. Pour les chômeurs qui rejoignent le régime après le 1^{er} juillet 2026, le gouvernement prévoit une intervention majorée (+15 %). Par ailleurs, un incitant financier a aussi été introduit en cas d'activation du bénéficiaire du RIS¹²⁰.

Analyse du mode de calcul

Le calcul du SPP IS part de l'hypothèse qu'un tiers des chômeurs deviendront bénéficiaires du RIS. Cet afflux s'ajoute à l'évolution normale et entraîne une augmentation substantielle des coûts pour le pouvoir fédéral dans le cadre de son régime de compensation ordinaire (55 à 70 % du RIS). Le SPP IS a également estimé l'augmentation future du nombre de bénéficiaires du RIS parmi les chômeurs qui arriveront dans le système après les vagues susmentionnées, en raison de la limitation des allocations de chômage à un maximum de 2 ans.

Par ailleurs, le SPP IS a aussi calculé le coût de l'intervention majorée. Il suppose à cet égard que 50 % de ces nouveaux bénéficiaires du RIS ressortiront du système après 2 ans. Le SPP IS utilise pour ses calculs des chiffres récents de l'Onem, et se base sur un montant moyen de RIS par bénéficiaire, sans opérer de distinction selon leur profil. Il obtient ainsi pour 2026 un coût de 296 millions d'euros, lequel augmentera considérablement en 2027 et 2028 (voir le tableau ci-après).

L'estimation du SPP IS part de l'hypothèse qu'un tiers des chômeurs exclus passe au RIS. Cependant, comme indiqué au point relatif aux effets retour ([Partie I – Chapitre I – Point 2.2](#)), cette hypothèse semble constituer un minimum. De plus, le calcul repose sur des suppositions qui augmenteraient encore le coût si celles-ci ne se réalisent pas, telle que celle selon laquelle 50 % des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale ressortiront du système après 2 ans. Au vu des profils des nouveaux bénéficiaires lors des premières vagues entre le 1^{er} janvier et le 30 juin, dont en moyenne un tiers a plus de 50 ans, une telle proportion de sorties ne semble pas très réaliste¹²¹.

¹¹⁸ L'article 32 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale fixe une intervention de base de 55 %. Si une ville ou une commune compte en moyenne 500 bénéficiaires du revenu d'intégration sociale par mois au cours de l'année précédente, ce pourcentage est porté à 65 %. Si la ville ou la commune compte plus de 1 000 bénéficiaires du revenu d'intégration, le CPAS bénéficie d'une intervention de 70 %.

¹¹⁹ Pour 2026, il s'agit d'environ 52.400 personnes.

¹²⁰ Les jeunes qui perdent leur allocation d'insertion à la suite de la réforme des allocations de chômage n'entrent pas en considération pour ce système de compensation.

¹²¹ Une étude récente de la VVSG (*Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten* – association des villes et communes flamandes) souligne aussi les problématiques complexes auxquelles ces personnes sont souvent confrontées et qui vont au-delà d'une simple question d'activation. Dans son rapport, la VVSG indique qu'il s'agit surtout de personnes fortement endettées et en situation de stress financier, ayant des problèmes de santé ou devant s'occuper de personnes de leur entourage immédiat et vivant dans des logements précaires ou inadéquats. VVSG, *Evolutie leefloonaanvragen van werklozen die uitkering verliezen: kaap van één derde overschreden* – janvier 2026.

Tableau – Différence entre le calcul du SPP IS et le montant repris dans le budget pour la période 2026-2029 (en millions d'euros)

	2026	2027	2028	2029
Coût régulier de l'afflux	212,1	638,7	723,9	556,1
Augmentation de la compensation	83,6	181,1	163,9	153,2
Calcul du SPP IS	295,7	819,8	887,8	709,3
Notifications du 18 juillet 2025 (reprises dans le budget) ¹²²	300	300	302,3	342,6
Différence SPP IS et budget	+4,3	-519,8	-585,5	-366,7

Source : Conseil des ministres des 28 mars et 18 juillet 2025 et calculs du SPP IS

Montant retenu dans le budget

Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, les montants calculés par le SPP IS diffèrent considérablement des montants prévus par le gouvernement dans le budget. Le cabinet de la ministre de l'Intégration sociale a répondu à la Cour des comptes que le montant inscrit doit couvrir tant les effets volume que la compensation supplémentaire. Bien qu'aucune explication claire n'ait été fournie pour cette différence, il a été indiqué qu'un éventuel dépassement de cette enveloppe serait compensé budgétairement. La Cour observe que le montant semble suffire uniquement pour l'année 2026 et que l'écart augmente de manière significative les années suivantes.

Elle souligne également que le montant inscrit constitue une enveloppe ouverte¹²³. Cela signifie que des efforts budgétaires supplémentaires seront nécessaires si le montant inscrit ne suffit pas pour respecter l'engagement pris envers les CPAS. Par ailleurs, un effort supplémentaire devra encore être consenti si la proportion de nouveaux bénéficiaires du RIS dépasse l'hypothèse actuelle d'un tiers, ce qui est probable.

7.2.3 Réforme du revenu d'intégration en un montant d'intégration (-33,5 millions d'euros)

Principe

Pour le moment, les réfugiés reconnus et les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent prétendre à un revenu d'intégration à partir de la date de reconnaissance de leur statut. Dans ce cas, le CPAS est tenu de conclure un trajet PIIS (projet individualisé d'intégration sociale) avec le bénéficiaire. Le gouvernement souhaite réformer ce système en :

- soustrayant les bénéficiaires de la protection subsidiaire du champ d'application de la loi relative à l'intégration sociale. La législation relative à cet aspect doit encore être élaborée ;
- liant une partie du RIS à un parcours d'intégration pour les réfugiés reconnus. Si ce parcours d'intégration n'est pas suivi, une sanction de 33 % ou 15 % - en fonction des efforts - du revenu d'intégration peut être appliquée. Cette décision devra être réévaluée et confirmée chaque mois.

Ces modifications nécessitent que les communautés organisent des parcours d'intégration et que les différentes autorités échangent des données, ce qui requiert un accord de coopération. L'accomplissement obligatoire d'un parcours d'intégration et la sanction éventuelle en cas de manquement ne peuvent entrer en vigueur que si des accords de coopération ont été conclus. Ceux-ci se trouvent actuellement dans une phase de démarrage. La loi n'est applicable qu'aux réfugiés reconnus qui séjournent légalement en Belgique depuis moins de trois ans.

¹²² Ces notifications modifient les montants antérieurs des notifications du 18 mars 2025, qui ne prévoyaient aucune compensation pour 2026.

¹²³ Conseil des Ministres 18 juillet 2025, point 67.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 70

Le SPP IS a considéré dans son calcul que 25 % des réfugiés reconnus ne fournissent pas suffisamment d'efforts d'intégration, entraînant une perte immédiate de 33 % du revenu d'intégration pour l'ensemble de l'année. Dans le cas des bénéficiaires de la protection subsidiaire et temporaire, l'hypothèse de 25 % précitée est conservée, mais le revenu d'intégration est divisé par deux. Le SPP applique ces hypothèses tant aux nouveaux bénéficiaires qu'aux bénéficiaires actuels du revenu d'intégration. Cela donne les recettes suivantes (voir le tableau) :

Tableau – Économie annuelle estimée pour la période 2026-2029 (en millions d'euros)

	2026	2027	2028	2029
Réfugiés reconnus	14,6	58,5	87,8	117,1
Bénéficiaires de la protection subsidiaire et temporaire	18,9	75,5	113,3	151,1
Calcul du SPP IS/notifications de décembre 2025 ¹²⁴ (reprises dans le budget)	33,5	134,0	201,1	268,2
Montants sans erreur de calcul	33,5	100,5	167,6	234,6

Source : SPP IS et conseils des ministres des 14 février, 18 juillet et 12 décembre 2025 et Cour des comptes

Analyse du mode de calcul

Selon la Cour des comptes, l'économie estimée est probablement surestimée pour les raisons suivantes :

- Les discussions relatives à un accord de coopération avec les communautés viennent de débiter et la conclusion de tels accords prend du temps. La recette prévue pour 2026 est donc incertaine.
- Le calcul budgétaire se base sur l'ensemble de la masse de réfugiés reconnus qui perçoivent actuellement un revenu d'intégration. Le parcours d'intégration n'est obligatoire que pour les nouveaux réfugiés reconnus ou ceux qui séjournent légalement en Belgique depuis moins de 3 ans.
- Le calcul tient déjà compte d'une recette importante pour la catégorie « bénéficiaires de la protection subsidiaire et temporaire », sans qu'il n'existe de loi à cet effet.
- Il existe deux taux de sanction (15 % et 33 %), mais le calcul se base uniquement sur une sanction au taux le plus élevé. Le calcul part aussi du principe que la perte porte sur une année complète, alors que cette sanction doit être prolongée chaque mois.
- Le calcul pour les années 2027 et suivantes est erroné, en ce que 6 mois de trop ont été pris en compte à chaque fois¹²⁵.
- Le SPP IS base son calcul sur les décisions de reconnaissance des réfugiés en 2024. Actuellement, ces décisions suivent une tendance baissière¹²⁶. Étant donné que l'obligation d'accomplir un parcours d'intégration sera surtout une condition pour les nouveaux bénéficiaires¹²⁷, l'afflux des prochaines années déterminera également le produit de cette mesure.

¹²⁴ Ces notifications modifient les montants antérieurs des notifications du 18 mars 2025, qui prévoyaient une économie de 322 millions d'euros pour 2026.

¹²⁵ Pour l'année de démarrage 2026, le SPP IS a pris en compte dans son calcul un afflux moyen de 6 mois. Lors du calcul de l'incidence cumulée de cette mesure à partir de 2027, il a pris à tort en compte pour l'année 2026 l'incidence pour une année complète au lieu de 6 mois.

¹²⁶ Ainsi, 16.000 décisions de reconnaissance ont encore été prises en 2024, tandis qu'il y en a eu presque 9.000 en 2025, ce qui représente une diminution de près de moitié en un an.

¹²⁷ Suite à la combinaison du report de l'entrée en vigueur en raison de la nécessité d'un accord de coopération et de l'exclusion des réfugiés reconnus qui séjournent légalement en Belgique depuis plus de 3 ans, cette législation touchera surtout les nouveaux bénéficiaires récents et futurs.

7.2.4 Introduction d'un délai d'attente de 5 ans pour l'aide sociale (-6,7 millions d'euros)

Principes

La réforme proposée apporte des modifications dans deux grands volets :

- Les citoyens de l'UE qui étudient en Belgique, qui disposent des moyens de subsistance ou qui sont demandeurs d'emploi, ont à l'heure actuelle droit au revenu d'intégration après 3 mois de séjour effectif. La modification proposée entend supprimer totalement ce droit pour les demandeurs d'emploi et l'ouvrir pour les étudiants et les personnes disposant de moyens suffisants après 5 ans de séjour légal ininterrompu.
- La réforme proposée restreint l'accès à l'aide financière pour les personnes qui n'ont pas droit à un revenu d'intégration en fonction de la possession d'un droit de séjour positif et de la vulnérabilité de la personne.

Ces limitations ne s'appliqueront qu'aux nouveaux venus dans le système après l'entrée en vigueur de la loi.

Analyse du mode de calcul

Selon les chiffres des nouveaux bénéficiaires en 2024, le SPP IS estime cette incidence à 6,7 millions d'euros pour l'année 2026 en cas d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2026. Cette mesure aura également une incidence positive sur le budget des CPAS étant donné qu'ils devront verser moins de revenus d'intégration, dont ils financent une partie.

La Cour des comptes observe que le gouvernement n'a pas encore déposé de projet de loi à la Chambre des représentants à ce sujet. Cette législation ne pourra être appliquée aux nouveaux bénéficiaires qu'une fois votée et publiée. Cela implique que les recettes en 2026 seront probablement inférieures au montant prévu. Le calcul contient aussi une erreur de calcul similaire à la mesure précédente à partir de 2027.

Tableau – Économie annuelle estimée pour la période 2026-2029 (en millions d'euros)

	2026	2027	2028	2029
Calcul du SPP IS/notifications budget initial 2026 ¹²⁸ (reprises dans le budget)	6,7	26,6	39,9	53,2
Calcul sans erreur	6,7	19,9	33,2	46,5

Source : SPP IS et conseils des ministres des 14 février et 12 décembre 2025

7.2.5 Composante de responsabilisation

Aucun montant n'a encore été inscrit dans le budget pour la mesure « composante de responsabilisation des CPAS ». Le cabinet de la ministre de l'Intégration sociale indique que la mesure sera toutefois mise en œuvre.

Tableau – Économie estimée pour la période 2026-2029 (en millions d'euros)

	2026	2027	2028	2029
Notifications de février 2025	16	33	59	65
Budget 2026	0	0	0	0

Source : Notifications du conseil des ministres du 14 février 2025

¹²⁸ Ces notifications modifient les montants antérieurs des notifications du 18 mars 2025, qui prévoyaient 161 millions d'euros pour 2026.

8 Sections budgétaires spécifiques

Section 01 – Dotations

Pour faire face à la surpopulation carcérale, le gouvernement a décidé d'élargir le système des « peines de surveillance électronique ». Cette surveillance relève de la compétence des communautés et est financée par une dotation annuelle aux maisons de justice, comme prévu à l'article 47/10 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989¹²⁹.

Cette dotation est adaptée chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation et de la croissance réelle du PIB. En outre, la Cour des comptes effectue tous les trois ans un comptage du nombre de missions fédérales confiées aux maisons de justice (dont la surveillance électronique). Si l'évolution du volume de missions est supérieure aux paramètres de référence, la dotation est augmentée structurellement (il s'agit du « filet de sécurité »). La dernière révision triennale a eu lieu en 2025, mais sans encore tenir compte de la décision du gouvernement fédéral d'augmenter le nombre de peines de surveillance électronique.

Par ailleurs, le gouvernement a décidé dans son accord du 3 février 2025 que le calcul de la dotation en fonction du nombre de missions ne serait plus effectué tous les trois ans mais annuellement¹³⁰.

Dans l'attente de cette révision et pour couvrir les dépenses supplémentaires qu'entraînera l'élargissement de la surveillance électronique pour les communautés, le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés ont conclu un protocole d'accord distinct¹³¹. Celui-ci prévoit un préfinancement annuel versé aux communautés pour la période 2025-2027. Le montant total du crédit pour cette période s'élève à 40,7 millions d'euros (voir le tableau ci-dessous). Le protocole d'accord stipule également que la dotation peut être revue annuellement si les besoins réels divergent des crédits estimés initialement.

Tableau – Préfinancement par communauté pour la période 2025-2027 (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	Total
Communauté flamande	3,3	10,8	9,7	23,8
Communauté française	1,9	7,4	7,5	16,8
Communauté germanophone	0,01	0,05	0,01	0,07
Total	5,2	18,3	17,2	40,7

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes observe qu'une révision de la périodicité du calcul de la dotation (annuellement au lieu de triennalement) n'est possible que moyennant une adaptation de la loi spéciale de financement. La loi spéciale de financement ne prévoit pas non plus la possibilité de faire face à une augmentation imprévue du nombre de missions par le biais d'accords distincts. Ces pics doivent être pris en compte lors de la révision triennale.

Pour ce qui est de l'imputation budgétaire erronée (d'un point de vue SEC) de ce préfinancement, la Cour des comptes renvoie au [Partie I – Chapitre III – point 1](#).

¹²⁹ Pour la Communauté germanophone, le financement des maisons de justice est déterminé à l'article 58octodécies de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

¹³⁰ Accord de coalition fédérale du 3 février 2025, p. 158.

¹³¹ Protocole d'accord du 28 août 2025.

PARTIE III

Recettes et dépenses de la sécurité sociale

Chapitre I

Recettes de la sécurité sociale

1 Évolution générale des recettes de la sécurité sociale

Dans le budget initial 2026, les recettes consolidées de la sécurité sociale (Gestion globale des travailleurs salariés, Gestion globale des indépendants, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des Pensions publiques) sont estimées à 148.017,2 millions d'euros (+2.686,2 millions d'euros, soit +1,8 %), par rapport aux recettes du budget ajusté 2025.

Tableau – Évolution et composition des recettes de la sécurité sociale (en millions d'euros)

	2024 réalisé	2025 ajusté	2026 initial	Évolution 2025-2026	Évolution 2025-2026 (%)
Cotisations	80.383,7	83.159,6	85.525,3	+2.365,7	+2,8
Subventions des pouvoirs publics	27.239,1	28.301,6	27.678,7	-622,9	-2,2
Financement alternatif	25.018,3	26.219,1	27.221,6	+1.002,5	+3,8
Autres recettes	7.153,7	7.650,7	7.591,6	-59,1	-0,8
Total	139.794,8	145.331,0	148.017,2	+2.686,2	+1,8

Source : SPF Sécurité sociale (mai 2025) et exposé général 2026

La majeure partie des recettes, à savoir 57,8 %, provient des cotisations de sécurité sociale. Le financement par les pouvoirs publics représente 37,1 % des recettes totales et se compose des dotations de l'État et des subventions des entités fédérées (18,7 %) ainsi que de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 18,4 %).

2 Recettes propres

2.1 Régime des travailleurs salariés

2.1.1 ONSS-Gestion globale

L'ONSS prévoit des recettes de cotisations sociales de 69.591,5 millions d'euros en 2026, soit une augmentation de 1.697,6 millions d'euros par rapport aux recettes du budget ajusté 2025 (+2,5 %). Elles constituent à elles seules 99,9 % des cotisations totales du régime des travailleurs salariés¹³².

L'évolution à la hausse des recettes de cotisations s'explique essentiellement par l'augmentation de la masse salariale (+1.996,2 millions d'euros¹³³) basée sur les hypothèses du BFP de septembre 2025. Ce dernier prévoyait un accroissement de la masse salariale en 2026 de 2,9 % pour le secteur privé¹³⁴,

¹³² Certaines cotisations du régime des travailleurs salariés sont perçues directement par les IPSS prestataires : dont 59,4 millions d'euros par le SFP, 23,2 millions d'euros par Fedris et 0,6 million d'euros par l'Inami.

¹³³ Dont 1.861,6 millions d'euros pour le secteur privé et 134,6 millions d'euros pour le secteur public (hors réductions de cotisations).

¹³⁴ Soit une augmentation des salaires de 0,2 %, une indexation des salaires de 1,8 % et une augmentation du nombre d'ETP de 0,9 %.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 74

de 1,8 % pour le secteur public (hors pouvoirs locaux)¹³⁵ et de 2,5 % pour les pouvoirs locaux¹³⁶, tenant compte d'un dépassement de l'indice-pivot en janvier 2026, alors qu'il a eu lieu en décembre 2025. L'ONSS n'a pas procédé à l'estimation de l'impact de cette différence de prévisions.

L'incidence de la masse salariale sur les recettes de cotisations est partiellement compensée par la hausse des réductions des cotisations sociales fédérales. À politique inchangée, celles-ci sont estimées à 4.290,3 millions d'euros en 2026, soit une augmentation de 361,8 millions d'euros (+9,2 %)¹³⁷. Elles sont principalement constituées des réductions relatives au « bonus à l'emploi »¹³⁸ pour 1.822,3 millions d'euros (+109,2 millions d'euros, +6,4 %) et des réductions structurelles¹³⁹ pour 2.427,3 millions d'euros (+259,2 millions d'euros, +12,0 %).

Ces réductions de cotisations n'incluent pas celles considérées comme des dépenses sociales (principalement constituées des réductions de cotisations pour les premiers engagements) qui s'élèvent à 879,5 millions d'euros en 2026 (-24,8 millions d'euros, -2,8 %).

Tableau – Évolution des réductions de cotisations sociales fédérales, à politique inchangée (en millions d'euros)

	Montants 2025	Montants 2026	Évolution 2025-2026	Évolution 2025-2026 (%)
Réduction de recettes : réductions structurelles	3.928,5	4.290,3	+361,8	+9,2
<i>Secteur privé et secteur public</i>	<i>3.808,5</i>	<i>4.165,2</i>	<i>+356,7</i>	<i>+9,4</i>
<i>Pouvoirs locaux</i>	<i>120,0</i>	<i>125,1</i>	<i>+5,1</i>	<i>+4,2</i>
Augmentation de dépenses : réductions ciblées	904,4	879,5	-24,8	-2,8
<i>Secteur privé et secteur public</i>	<i>904,1</i>	<i>879,2</i>	<i>-24,8</i>	<i>-2,85</i>
<i>Pouvoirs locaux</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,0</i>	<i>+3,7</i>
Total	4.832,9	5.169,8	+336,9	+7,0

Source : Comité de gestion de la sécurité sociale, septembre 2025

Enfin, l'incidence sur les recettes de cotisations sociales, des mesures prises par le conseil des ministres lors de l'élaboration du budget initial 2026, s'élève à 51,6 millions d'euros :

- augmentation du quota d'heures supplémentaires volontaires (-43 millions d'euros) ;
- nouvelle cotisation liée à la suppression de la pension de maladie pour les fonctionnaires (+51 millions d'euros) ;
- suppression de la réduction des cotisations sociales pour la réduction collective du temps de travail et le secteur Horeca (+28 millions d'euros) ;
- exclusion des sportifs professionnels du champs d'application du plafonnement des cotisations sociales patronales (+10 millions d'euros) ;
- contrôle par les organismes assureurs : effets retours (+5,3 millions d'euros) ;
- contrôle par l'Inami : effets retours (+0,3 million d'euros).

¹³⁵ Soit une augmentation des salaires de 0,0%, une indexation des salaires de 1,8% et une augmentation du nombre d'ETP de 0,0%.

¹³⁶ Soit une augmentation des salaires de 0,0%, une indexation des salaires de 1,8% et une augmentation du nombre d'ETP de 0,7%.

¹³⁷ Dont 356,7 millions d'euros pour le secteur privé et 5,1 millions d'euros pour le secteur public.

¹³⁸ Le bonus à l'emploi est une réduction de la cotisation ONSS personnelle. Elle est d'un montant forfaitaire qui décroît au fur et à mesure de l'augmentation du salaire de référence.

¹³⁹ La réduction structurelle est un système de réduction des cotisations patronales. Elle consiste en une réduction dégressive des cotisations sociales accordée pour chaque travailleur.

2.1.2 Incidences des mesures budgétaires

Heures supplémentaires (-43 millions d'euros par an, à partir de 2026)

Dans le cadre de sa réforme du marché du travail, le gouvernement prévoit un système unique d'heures supplémentaires volontaires, sans motif, ni repos compensatoire. À ce titre, la mesure prévoit d'augmenter le plafond d'heures supplémentaires volontaires de 120 à 360 heures par année civile dans tous les secteurs. Dans l'Horeca, le plafond passera de 360 à 450 heures. Par ailleurs, 240 de ces heures supplémentaires seront exonérées de cotisations sociales et d'impôts (360 heures dans l'Horeca). Les modalités d'application du régime seront également adaptées en réservant les heures supplémentaires volontaires aux travailleurs à temps plein ou aux travailleurs à temps partiel qui travaillent auprès de leur employeur depuis au moins trois ans à temps partiel et à la condition qu'il s'agisse d'un surcroît temporaire d'activité.

La diminution des recettes de cotisations sociales n'avait pas été intégrée dans les prévisions budgétaires antérieures¹⁴⁰. Le gouvernement l'estime à 43 millions d'euros par an. Ce montant est basé sur l'estimation du SPF Finances de la hausse annuelle du volume salarial des heures supplémentaires volontaires de 115,5 millions d'euros. L'ONSS estime l'incidence de la mesure à 43,9 millions d'euros en 2026 (application d'un taux de cotisation employeur et employé de 38 %), soit un coût supplémentaire de 0,9 million d'euros par rapport à l'estimation du gouvernement.

Cependant, le projet de loi relatif à l'extension du régime des heures supplémentaires volontaires prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} avril 2026. Dès lors, le coût budgétaire prévu en 2026 devrait être surestimé puisqu'il a été évalué sur une année complète.

Suppression des régimes de réduction de cotisations sociales pour la réduction collective du temps de travail et pour le secteur Horeca (+28 millions d'euros en 2026 et +29 millions d'euros à partir de 2027)

Au 1^{er} avril 2026, le gouvernement prévoit de supprimer deux réductions groupes-cibles (cotisations patronales), instaurées en 2003, qui concernent les employeurs qui réduisent collectivement le temps de travail¹⁴¹ et les travailleurs fixes dans l'Horeca¹⁴². Le gouvernement estime le rendement de la mesure à 28 millions d'euros en 2026. Cependant, selon les dernières estimations budgétaires de l'ONSS, ces deux réductions groupes-cibles s'élèveront à respectivement 8,9 millions d'euros et 23,1 millions d'euros en année pleine, soit un total de 32 millions d'euros en 2026.

En raison de la date d'entrée en vigueur, le rendement ne portera que sur les trois derniers trimestres 2026, que la Cour des comptes peut estimer à 24 millions d'euros, ce qui est inférieur à celui notifié par le gouvernement.

Limitation du plafonnement graduel des cotisations patronales (+10 millions d'euros en 2026)

Depuis le 1^{er} juillet 2025, un plafond salarial a été fixé au-delà duquel plus aucune cotisation patronale n'est plus due. Cette mesure s'adresse à tous les employeurs des secteurs privés et publics qui sont soumis aux cotisations patronales de base et s'applique aux travailleurs dont le salaire brut de base dépasse 85.000 euros par trimestre (coût budgétaire initialement prévu en 2026 : 65 millions d'euros).

¹⁴⁰ L'incidence fiscale de la mesure avait quant à elle déjà été considérée dans le rapport du comité de monitoring de septembre 2025, à hauteur de 28,9 millions d'euros en diminution de recettes fiscales à l'impôt des personnes physiques.

¹⁴¹ Les employeurs qui réduisent leur durée hebdomadaire de travail d'au moins une heure complète en-deçà des 38 heures ou qui instaurent la semaine des quatre jours dans leur entreprise, peuvent bénéficier, pour les travailleurs concernés, d'une réduction forfaitaire des cotisations patronales de sécurité sociale de base pendant un certain nombre de trimestres. Huit trimestres quand le travail est réduit à 37 heures par semaine, douze trimestres quand le travail est réduit à 36 heures par semaine, seize trimestres quand le travail est réduit à 35 heures par semaine et quatre trimestres quand la journée de quatre jours est instaurée.

¹⁴² La réduction groupe-cible pour les travailleurs fixes dans l'Horeca est une réduction des cotisations patronales pour les employeurs du secteur de l'Horeca qui travaillent avec une caisse enregistreuse agréée et qui enregistrent les présences du personnel. La réduction peut être appliquée pour cinq travailleurs fixes à temps plein maximum. La réduction groupe-cible s'élève à 500 euros par trimestre par travailleur (800 euros pour les travailleurs de moins de 26 ans).

Cependant, il a été constaté que les employeurs des sportifs rémunérés dont le salaire dépasse ce plafond pouvaient cumuler cette mesure avec une réduction de cotisation¹⁴³ introduite en 2022. Afin d'éviter ce double avantage, il est désormais prévu que les employeurs des sportifs rémunérés qui bénéficient déjà de la réduction de cotisation ne puissent plus profiter des dispositions relatives au plafond salarial. Le rendement attendu de la mesure s'élève à 10 millions d'euros par an.

Budget de gestion de l'ONSS (+30,3 millions d'euros en 2026)

Le gouvernement a décidé d'octroyer des crédits supplémentaires (27,5 millions d'euros en 2026) pour répondre aux besoins de l'ONSS en matière de dépenses informatiques courantes à des fins d'entretien et de modernisation de son infrastructure informatique, ainsi que pour le développement de nouveaux logiciels informatiques dédiés à des projets spécifiques.

Par ailleurs, des moyens complémentaires (2,8 millions d'euros) sont également destinés à renforcer les services d'inspection sociale afin de permettre l'engagement de 34 équivalents temps plein (voir également Partie I – Chapitre II - point 1.1).

Rénovation de la Tour du Midi

Prévue dans l'accord de coalition fédérale du 31 janvier 2025, la rénovation de la Tour du Midi s'élèvera à 177,7 millions d'euros dont 168,8 millions d'euros à charge de l'ONSS-Gestion globale¹⁴⁴. Le chantier s'étendra de 2027 à 2031, il comprendra notamment la mise en conformité en matière de sécurité et de normes énergétiques ainsi que le remplacement des ascenseurs. Par ailleurs, il devrait également permettre d'optimiser l'utilisation des espaces de travail disponibles et ainsi libérer 16 étages (23.000 m²). À ce titre, il est envisagé de proposer les étages vacants aux autres IPSS (Fedris), à la Smals et à la Régie des bâtiments.

La rénovation sera financée par les réserves de l'ONSS-Gestion globale au travers de la vente de certains des actifs financiers. Au niveau budgétaire, l'opération sera neutre alors qu'elle affectera négativement le solde de financement à hauteur du montant des dépenses annuelles. À ce propos, l'exposé général 2026 prévoit une première correction négative de 6 millions d'euros.

Le gouvernement prévoit également que le calendrier des travaux sera réévalué à chaque cycle budgétaire et, si nécessaire, des transferts de crédits pourront être effectués entre les différentes années, pour autant que l'enveloppe budgétaire totale soit respectée.

Tableau – Planification pluriannuelle des dépenses et de l'incidence sur le solde de financement (en millions d'euros)

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Total
Travaux financés par l'ONSS-Gestion globale (a)	-2,5	-3,3	-50,3	-46,3	-31,6	-34,8	-168,8
Notifications budgétaires : impact SEC (b)	-6,0	-5,0	-50,0	-53,0	n.d.*	n.d.*	/
Différence (b) – (a)	3,5	1,7	-0,3	6,7	/	/	/

**montant non notifié par le gouvernement*

Source : note au gouvernement relative à la mesure et notifications budgétaires, décembre 2025

Selon la ventilation pluriannuelle provisoire des dépenses, la Cour des comptes considère que l'incidence négative sur le solde de financement est surévaluée conformément au tableau ci-dessus.

¹⁴³ La réduction groupe-cible pour les employeurs de sportifs rémunérés prévoit une réduction des cotisations patronales à hauteur de 65% du solde des cotisations patronales dues après application du Maribel social et des réductions personnelles (32,8 millions d'euros en 2025).

¹⁴⁴ Le solde de 8,9 millions d'euros serait financé par le SPF (0,6 million d'euros) et Fedris (8,3 millions d'euros), si cette dernière décide d'occuper une partie des espaces libérés. Fedris couvrirait, par la vente de son bâtiment, les dépenses liées à l'aménagement d'un laboratoire d'analyses et de cabinets médicaux, nécessaires à ses missions.

2.1.3 Suivi des mesures budgétaires antérieures

Réforme de la mesure « Plans-plus »

Lors du budget initial 2025, le gouvernement avait notifié son intention de modifier la mesure « Plans plus »¹⁴⁵. Les adaptations prévues dans le projet de loi-programme sont les suivantes :

- diminuer la réduction de cotisations sociales pour le premier engagement de 3.100 euros à 2.000 euros ;
- adapter le montant et la durée de réduction pour les engagements supplémentaires, à raison d'un montant 1.000 euros par trimestre durant 12 trimestres (au lieu de montants dégressifs pour une durée de 13 trimestres, dans le système actuel) ;
- étendre la réduction de cotisations sociales aux 4^{ème} et 5^{ème} engagements (sachant que la réduction pour les 4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} engagements avait été supprimée au 1^{er} janvier 2024) ;
- entrée en vigueur au 1^{er} avril 2026.

D'après les modalités exactes et l'incidence croisée des autres mesures, les rendements estimés lors du budget initial 2025 ont été revus par l'ONSS en décembre 2025. Ces nouvelles estimations n'ont été intégrées ni dans le dernier rapport du Comité de Monitoring, ni dans l'exposé général du budget initial 2026. Le rendement inscrit semble donc sous-évalué (voir tableau ci-dessous).

Tableau – Rendement budgétaire de la réforme de la mesure « Plans-plus » (en millions d'euros)

	2026	2027	2028	2029
Budget initial 2025 (a)	53,0	67,0	52,0	39,0
Réestimation décembre 2025 (b)	64,2	85,1	78,2	n.d.*
Différence (b) – (a)	11,2	18,1	26,2	/

* information non disponible au niveau de l'ONSS

Source : notifications budgétaires des 14 février et 28 mars 2025 et travaux budgétaires de l'ONSS

Autres mesures

Les mesures suivantes notifiées lors de l'élaboration du budget initial 2025 seront mises en œuvre au cours de la législature mais leurs modalités réglementaires et techniques n'ont pas encore été définitivement arrêtées. Les enveloppes budgétaires prévues à cet effet sont les suivantes :

- réduction de la cotisation spéciale de sécurité sociale¹⁴⁶ (-415 millions d'euros) prévue initialement à partir de 2029, les notifications de décembre 2025 en prévoit la mise en œuvre dès 2028 ;
- renforcement du bonus à l'emploi¹⁴⁷ (-357,5 millions d'euros, avancé en 2028)¹⁴⁸ prévu initialement à partir de 2029, les notifications de décembre 2025 en prévoit la mise en œuvre dès 2028.

¹⁴⁵ La mesure « Plans plus » est une réduction de cotisations octroyée aux nouveaux employeurs pendant un certain nombre de trimestres, pour trois travailleurs maximum (depuis le 1^{er} janvier 2024).

¹⁴⁶ Outre les cotisations « ordinaires » de sécurité sociale, une cotisation spéciale pour la sécurité sociale est mise à charge des travailleurs. Il s'agit d'une cotisation qui varie selon l'importance de la rémunération du travailleur et de la situation de son ménage (isolé ou ménage à deux revenus). Le montant de la cotisation est fixé en fonction des revenus annuels imposables du ménage. Le SPF Finances effectue le décompte définitif lors de l'enrôlement des revenus du contribuable. Montant estimé de la cotisation spéciale en 2025 : 1.430,1 millions d'euros.

¹⁴⁷ Le bonus à l'emploi social est une réduction de la cotisation ONSS personnelle. Elle est d'un montant variable qui décroît au fur et à mesure de l'augmentation du salaire de référence. La réduction de la cotisation personnelle est indépendante d'éventuelles réductions de cotisations patronales. Le bonus à l'emploi fiscal est une réduction de l'impôt sur les revenus qui est calculée sur la base du bonus à l'emploi social.

¹⁴⁸ Dont 210,5 millions pour le bonus à l'emploi fiscal et 147 millions pour le bonus à l'emploi social.

Enfin, le coût budgétaire attendu de la mesure relative à la compensation de l'augmentation des salaires (-21 millions d'euros en 2026)¹⁴⁹ est réaffecté à la mesure de réductions ciblées de charges salariales. Cette dernière prévoit la réduction progressive des cotisations patronales pour les bas et moyens salaires, via une hausse des réductions structurelles¹⁵⁰. Le montant initialement prévu de 563 millions d'euros (aucune réestimation n'a été effectuée) passe ainsi à 584 millions d'euros en 2026.

3 Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics

3.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics

3.1.1 ONSS – Gestion globale

Les dotations de l'État fédéral à la Gestion globale des travailleurs salariés sont composées d'une dotation ordinaire, adaptée chaque année à l'évolution de l'indice santé, ainsi que d'une dotation d'équilibre destinée à garantir l'équilibre du budget de la Gestion globale.

Les dotations des pouvoirs publics ont été fixées à 8.851,1 millions d'euros¹⁵¹ en 2026, soit une diminution de 1.116,6 millions d'euros (-11,2 %) par rapport à celles prévues dans le budget ajusté 2025. Cette variation est principalement justifiée par la réduction de la dotation d'équilibre¹⁵² destinée à garantir l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale des travailleurs salariés (- 1.097,6 millions d'euros)¹⁵³, accentuée par la diminution des subventions régionales¹⁵⁴ (- 55 millions d'euros) et partiellement compensée par l'augmentation de la subvention globale de l'État (+33 millions d'euros).

Les décomptes définitifs de la dotation d'équilibre et du financement alternatif des soins de santé de l'exercice 2024, ont été pris en charge en 2025 (789,4 millions d'euros). Ces décomptes n'ont pas encore été établis pour le budget 2025 de la Gestion globale des travailleurs salariés. Ils seront pris en compte dans l'adaptation de la dotation d'équilibre lors de l'ajustement budgétaire 2026. Le solde budgétaire du régime des travailleurs salariés est ainsi présenté à l'équilibre en 2026.

3.2 Financement alternatif

Le financement alternatif de la sécurité sociale est assuré par le prélèvement de recettes fiscales¹⁵⁵. Les montants dus dans ce cadre en 2026 s'élèvent, dans le projet de budget, à 27.221,6 millions d'euros, dont 19.579,6 millions d'euros sur les recettes TVA¹⁵⁶ et 7.642 millions d'euros sur les recettes du précompte mobilier. Ces montants sont en augmentation par rapport à 2025. Ils sont alloués, d'une part, à l'ONSS-Gestion globale à hauteur de 23.392,2 millions d'euros et d'autre part, à l'Inasti-Gestion globale, à hauteur de 3.829,4 millions d'euros.

¹⁴⁹ Dans les notifications budgétaires du 14 février 2025, le conseil de ministres prévoyait « l'augmentation des coûts salariaux due à la revalorisation des salaires minimums sera compensée pour les employeurs ». Ni les modalités de revalorisation, ni celles de compensation n'avaient encore été définies.

¹⁵⁰ Voir : Cour des comptes, Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2025, Bruxelles, mai 2025, courdescomptes.be.

¹⁵¹ Ce montant comprend la dotation d'équilibre (5.653,5 millions d'euros), la subvention globale de l'État (2.665,6 millions d'euros), la subvention spécifique de l'État (207,3 millions d'euros) et les subventions des entités fédérées (324,8 millions d'euros).

¹⁵² À ce titre, elle tient compte des mesures prises par le conseil des ministres, qui ont une incidence sur les dépenses et les recettes de la Gestion globale des travailleurs salariés en 2026.

¹⁵³ Principalement pour tenir compte de l'actualisation du besoin de financement des branches de la Gestion globale des travailleurs salariés (+1.673,9 millions d'euros), partiellement compensée par la hausse des recettes de cotisations sociales de base (+ 1.697,6 millions d'euros) et du financement alternatif (+920,6 millions d'euros).

¹⁵⁴ Depuis le 1^{er} juillet 2014, les entités fédérées sont compétentes pour l'octroi des réductions de cotisations principalement patronales à la sécurité sociale qui sont établies « en fonction des caractéristiques propres des travailleurs ». Les subventions régionales couvrent les réductions de cotisations sociales qui dépendent de cette compétence.

¹⁵⁵ Loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

¹⁵⁶ Vu l'insuffisance estimée des recettes TVA, un montant de 2,8 milliards d'euros sera cependant prélevé des recettes des accises sur le tabac et 0,9 milliard du précompte professionnel comme l'autorise la loi du 18 avril 2017.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 79

Dans le cadre du financement alternatif, les Gestions globales perçoivent, à partir des recettes TVA, des moyens financiers additionnels affectés au financement des soins de santé pour 8.359,3 millions d'euros dont 7.645,2 millions d'euros pour l'ONSS et 714,1 millions d'euros pour l'Inasti.

Tableau – Évolution du financement alternatif dus aux Gestions globales (en millions d'euros)

	2024 Réalisé	2025 Provisoire	2026 Initial	Evolution 2025-2026	Evolution 2025-2026 (%)
ONSS-Gestion globale	21.367,4	22.471,5	23.392,2	+920,7	+4,1
TVA – montant de base	8.577,9	9.072,3	9.343,8	+271,5	+3,0
TVA – soins de santé	6.841,0	7.327,9	7.645,2	+317,3	+4,3
Précompte mobilier	5.948,5	6.071,3	6.403,2	+331,9	+5,5
Inasti-Gestion globale	3.650,9	3.747,7	3.829,4	+81,7	+2,2
TVA – montant de base	1.794,6	1.840,8	1.876,5	+35,7	+1,9
TVA – soins de santé	673,9	724,0	714,1	-9,9	-1,4
Précompte mobilier	1.182,4	1.182,9	1.238,8	+55,9	+4,7
Total	25.018,3	26.219,2	27.221,6	+1.002,4	+3,8

Source : Cahier 2025 relatif à la sécurité sociale, octobre 2025 et exposé général 2026

La loi du 18 avril 2017 prévoit que les pourcentages et les montants minimums de TVA et de précompte mobilier peuvent être adaptés si de nouvelles réductions de cotisations ou des réductions de cotisations sociales supplémentaires ou d'autres mesures en faveur de l'emploi sont décidées. À ce titre, l'arrêté royal du 16 décembre 2025 a modifié les pourcentages et les montants minimums du financement alternatif du régime des travailleurs indépendants à partir de 2026. Le conseil des ministres du 19 décembre 2025 a approuvé un projet d'arrêté royal modifiant les pourcentages et les montants minimums du financement alternatif du régime des travailleurs salariés à partir du 1^{er} janvier 2026. Ces modifications visent à compenser les mesures¹⁵⁷ prises par le gouvernement ayant un impact négatif sur les recettes de cotisations sociales.

L'application de ces pourcentages d'attribution sur les recettes nettes de TVA ne permettra pas d'atteindre les montants planchers qui y sont également prévus¹⁵⁸. Ces derniers seront activés, comme en 2025, pour le financement des deux Gestions globales.

Le financement de la sécurité sociale via les fonds d'attribution est également assuré par la cotisation spéciale de sécurité sociale (102,4 millions d'euros) et par des recettes IPP pour le financement de l'économie participative (1 million d'euro, Inasti-Gestion globale). Au total, les moyens dus à la sécurité sociale via les fonds d'attribution représentent donc 27.325 millions d'euros, en augmentation également de 1.002,4 millions d'euros (+3,8 %) par rapport aux dernières estimations 2025.

¹⁵⁷ Voir mesures relatives aux cotisations sociales au point 3.1.1.

¹⁵⁸ ONSS-Gestion globale : 22,64 % des montants encaissés de la TVA avec un montant minimum de 9.343,8 millions. Inasti-Gestion globale : 4,56 % des montants encaissés de la TVA avec un montant minimum de 1.876,5 millions d'euros.

Chapitre II

Dépenses de la sécurité sociale

1 Évolution générale des dépenses de la sécurité sociale

Les dépenses consolidées de la sécurité sociale (Gestion globale des travailleurs salariés, Gestion globale des indépendants, Inami-Soins de santé, régime des pensions publiques et régimes hors Gestion globale) sont estimées à 147.858,5 millions d'euros à l'initial 2026 (+1.101,3 millions d'euros, soit +0,8 %, par rapport aux dépenses présentées dans le budget ajusté de 2025). L'évolution des dépenses de prestations résulte de l'évolution du nombre de bénéficiaires, de l'indexation attendue des allocations 2026 (en avril) et de l'incidence des mesures. Cependant, selon les prévisions du BFP (septembre 2025), la seule indexation des prestations sociales interviendrait en mars 2026.

Tableau – Évolution globale des dépenses de la sécurité sociale (en millions d'euros)

	2024 réalisé	2025 ajusté	2026 initial	Évolution 2025-2026	Évolution 2025-2026 (%)
Prestations sociales (a)	125.993,3	132.879,4	135.492,3	+2.612,90	+2,0
Gestion globale des travailleurs salariés	60.514,7	63.011,8	63.342,0	+330,2	+0,5
- Pensions	40.125,2	41.799,0	43.270,7	+1.471,7	+3,5
- Maladie et invalidité	13.449,0	14.206,9	14.879,4	+672,5	+4,7
- Chômage	6.391,0	6.458,7	4.637,9	-1.820,8	-28,2
- Autres prestations	549,5	547,2	554,0	+6,8	+1,2
Gestion globale des travailleurs indépendants	6.523,1	6.803,6	7.012,1	+208,5	+3,1
- Pensions	5.597,8	5.781,2	5.919,9	+138,7	+2,4
- Maladie et invalidité	915,4	1.005,3	1.070,0	+64,7	+6,4
- Autres prestations	9,9	17,1	22,2	+5,1	+29,8
Soins de santé	37.040,9	39.812,1	41.297,2	+1.485,1	+3,7
Pensions publiques	21.041,0	22.153,1	22.827,5	+674,4	+3,0
Autres prestations sociales	873,6	1.098,8	1.013,6	-85,2	-7,8
Frais de gestion et de paiement (b)	2.790,6	2.910,0	2.996,3	+86,3	+3,0
Autres dépenses (c)	10.473,5	10.967,8	9.369,9	-1.597,9	-14,6
Total (a) + (b) + (c)	139.257,4	146.757,2	147.858,5	+1.101,3	+0,8

Source : SPF Sécurité sociale (mai 2025) et exposé général

2 Dépenses de pensions

La plupart des mesures de la réforme des pensions entreront en vigueur en 2027, le gouvernement prévoit de soumettre les textes de loi à la Chambre des représentants dans le courant de

l'année 2026¹⁵⁹. Certaines mesures sont déjà entrées en vigueur (comme l'indexation limitée des pensions les plus élevées¹⁶⁰) ou prendront effet en 2026 (voir ci-après).

Voici un aperçu des mesures ayant une incidence sur les dépenses 2026 et les estimations pour la période 2027-2030.

2.1 Mesures budgétaires 2026

Dans les notifications relatives au budget initial 2026, le gouvernement a réestimé l'incidence des mesures en matière de pensions de l'accord de coalition fédérale qui entreraient en vigueur en 2026.

Le rapport du comité de monitoring du 22 septembre 2025 constitue la base du budget initial 2026 et prend déjà en compte l'incidence des mesures de la réforme des pensions, parmi lesquelles la suppression du bonus pension introduit par la loi du 25 avril 2024¹⁶¹, la limitation de l'indexation des pensions élevées, l'introduction d'un nouveau système de bonus-malus, l'extinction de la pension de maladie des fonctionnaires, les modifications des conditions d'octroi de la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa) et une adaptation de la pension de survie. Puisque les projets de loi relatifs à cette réforme ne seront soumis à la Chambre des représentants qu'en 2026, les économies qui étaient prévues pour 2026 ne seront réalisées qu'ultérieurement. Par conséquent, dans les notifications budgétaires du 12 décembre 2025, le rendement a été réduit de 64 millions d'euros (33 millions d'euros pour le régime des salariés, 5 millions d'euros pour celui des indépendants et 26 millions d'euros pour le personnel de la fonction publique).

Dans cette nouvelle estimation, l'économie liée au nouveau système de bonus-malus diminue de 55 millions d'euros (34 millions d'euros et une correction technique de 21 millions d'euros). Par ailleurs, la mesure relative à l'extinction de la pension de maladie des fonctionnaires n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} avril 2026, de sorte que l'économie passe de 35 millions d'euros à 26 millions d'euros (soit neuf mois au lieu de douze).

Les estimations pour 2026 tiennent également compte d'une économie de 26 millions d'euros résultant de l'application de conditions plus strictes pour la Grapa et de contrôles renforcés y afférents. Enfin, la pension de survie serait remplacée par une allocation de transition limitée à deux ans (coût : 16 millions d'euros¹⁶²). Cette mesure vise à encourager les proches bénéficiant d'une allocation de transition, mais ne remplissant pas encore les conditions d'accès à la pension, à se constituer leurs propres droits à la pension. La cellule stratégique du ministre des Pensions confirme que ces mesures seront élaborées au cours de l'année 2026 (elles ne figurent pas encore dans les avant-projets approuvés par le conseil des ministres du 18 juillet 2025). Par conséquent, elles n'auront aucune incidence sur les dépenses 2026.

Deux mesures ayant une incidence sur les recettes et les dépenses de pensions en 2026 sont déjà commentées dans un autre point du présent rapport : l'indexation en centimes¹⁶³ (économie pour les dépenses de pensions : inconnue) et la mesure relative à l'introduction d'une cotisation patronale spécifique pour le recrutement de personnel statutaire dans la fonction publique¹⁶⁴ (recette estimée : 10 millions d'euros).

¹⁵⁹ Le conseil des ministres du 18 juillet 2025 est parvenu à un accord sur un grand nombre de mesures et a approuvé celles-ci en première lecture, voir « Mesures dans le cadre de la réforme des pensions », voir <https://news.belgium.be/fr>. Pour d'autres mesures (par exemple, la pension de maladie des fonctionnaires), il n'y a pas encore d'accord complet. Ces mesures ne figurent dès lors pas encore dans les projets de texte approuvés.

¹⁶⁰ Loi-programme du 18 juillet 2025.

¹⁶¹ Titre 3 de la loi du 25 avril 2024 portant la réforme des pensions, tel que modifié par le titre 5 de la loi du 18 décembre 2025 portant des dispositions diverses.

¹⁶² Étant donné que la suppression de la pension de survie est assortie d'une période transitoire, cette mesure n'engendrera une économie qu'à partir de 2028 (voir aussi le tableau reprenant un aperçu des mesures 2027-2030).

¹⁶³ Voir la partie I, chapitre II, point 1.3.

¹⁶⁴ Voir la partie II, chapitre II point 2.

2.2 Aperçu des mesures pour la période 2027-2030

Le tableau suivant donne un aperçu de l'incidence estimée des mesures à partir de 2027. Il prend déjà en compte les ajustements figurant dans les notifications budgétaires du 12 décembre 2025, ainsi que les mesures transitoires¹⁶⁵.

Le Service fédéral des pensions (SFP) indique que la mise en œuvre des mesures nécessitera des modifications importantes des modèles de calcul. En outre, les conditions d'application de certaines mesures n'ont pas encore été complètement déterminées. Des retards dans la soumission ou l'adoption de la législation risquent d'entraîner la non-réalisation ou la réalisation partielle des économies ou des dépenses supplémentaires estimées pour 2027. Cela s'explique notamment par le fait que les décisions relatives au montant de pension à octroyer sont généralement prises quelques mois avant la date de prise de cours de la pension. Selon le SFP, l'adoption de la législation en temps opportun est nécessaire pour informer les citoyens de leur situation individuelle (via l'application *mypension*)¹⁶⁶ et les encourager à constituer une carrière suffisamment longue.

Le comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants (qui est responsable de la mise en œuvre des mesures dans ce régime) a également souligné la nécessité d'une bonne communication simple et transparente pour atteindre les objectifs de la réforme.

Tableau – Estimation des économies de la réforme des pensions pour la période 2027-2030 (en millions d'euros)

	2027	2028	2029	2030
Nouveau système de bonus-malus	273	330	379	473
Périodes assimilées	12	39	72	112
Autres assimilations	3	12	24	39
Âge flexible de la retraite	-47	-83	-79	-77
Adaptations du calcul de la pension des fonctionnaires	50	154	250	337
Extinction de la pension de maladie dans le secteur public	94	171	245	302
Harmonisation des conditions de carrière pour la retraite anticipée	136	274	313	323
Suppression de la péréquation pour les pensions des fonctionnaires	64	90	156	156
Limitation de l'indexation des pensions plus élevées (loi-programme du 18 juillet 2025)	97	152	201	253
Mesures diverses	-3	-3	-5	-3
Réforme du calcul de la pension	679	1.136	1.556	1.915
Conditions d'octroi de la Grapa	42	60	76	92
Allocation de transition en remplacement de la pension de survie	-36	-3	29	55
Extinction de la pension de ménage (régime des travailleurs salariés)	22	64	104	141
Convergence entre les régimes	125	125	125	125

¹⁶⁵ L'accord de coalition fédérale a mis à disposition un budget (enveloppe) « pour des mesures transitoires destinées aux personnes proches de la retraite. » Cette enveloppe a entre-temps été répartie entre plusieurs mesures de la réforme des pensions et est donc intégrée dans ces mesures.

¹⁶⁶ Voir, par exemple, Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, *Réformes des pensions*, avis n° 2025/14, disponible sur [ABC-CGG | Comité général de gestion](#).

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 83

Autres mesures transitoires ¹⁶⁷	-25	-78	-103	-99
Autres réformes	128	168	231	314
Total	807	1.304	1.787	2.229

Source : cellule stratégique du ministre des Pensions

Pour certaines de ces mesures, des initiatives législatives doivent encore être prises avant qu'elles ne donnent lieu à une diminution des dépenses. C'est notamment le cas pour la Grapa, le remplacement de la pension de survie par une allocation de transition, l'extinction de la pension de ménage dans le régime des travailleurs salariés et les périodes assimilées.

La Cour des comptes souligne que les estimations présentées dans le tableau tiennent uniquement compte de l'incidence sur les dépenses de pensions. Elle ne dispose pas d'informations concernant l'incidence sur d'autres recettes ou dépenses, à l'exception de la mesure relative à la pension de maladie des fonctionnaires, pour laquelle des estimations de l'Inami sont disponibles (voir Partie III – Chapitre II - point 4.2).

3 Dépenses en matière de soins de santé

Le 20 octobre 2025, le conseil général de l'Inami a fixé l'objectif budgétaire 2026 pour les soins de santé à 41.297,2 millions d'euros. Cette hausse par rapport à 2025 (+1.485,1 millions d'euros, soit +3,73 %) s'explique principalement par l'application de la norme de croissance légale fixée à 2 % (+756,2 millions d'euros) et l'indexation (+808,5 millions d'euros).

L'objectif budgétaire reprend un montant non affectable de 336 millions d'euros pour lequel l'Inami ne reçoit aucun financement. Les dépenses autorisées s'élèvent par conséquent à 40.961,1 millions d'euros, soit 496,4 millions d'euros de moins que les dépenses estimées. Pour cette différence, l'Inami doit donc élaborer des mesures d'économie.

L'accord de coalition fédérale du 31 janvier 2025 a dessiné les lignes directrices de la nouvelle procédure budgétaire¹⁶⁸. Conformément à ces règles, le gouvernement a chargé l'Inami, en juillet 2025¹⁶⁹, d'économiser 144,5 millions d'euros supplémentaires et de continuer à mettre en œuvre en 2026 les mesures de 2025 et de 2024 décidées antérieurement (123,3 millions d'euros). Les économies de la lettre de mission ont été traitées dans les estimations de l'Inami. En décembre 2025, le gouvernement a décidé d'augmenter le ticket modérateur sur les honoraires des médecins (économie de 125 millions d'euros sur une base annuelle). Cette mesure doit encore être entièrement élaborée et entrerait en vigueur à partir du 1^{er} juillet 2026 ; l'économie pour 2026 s'élèverait dès lors à 62,5 millions d'euros. Les moyens seront utilisés pour financer des initiatives, nouvelles ou existantes¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Ces mesures ne peuvent être incluses dans aucun des autres points. Concrètement, il s'agit du maintien du droit à la retraite anticipée pour les personnes qui remplissent les conditions en 2025 et de la règle selon laquelle les personnes âgées de 60 ou 59 ans devront travailler au maximum un ou deux ans de plus.

¹⁶⁸ La mise en œuvre concrète de cette procédure est reprise dans le projet de loi-cadre déposé le 5 février 2026 (Chambre, Doc 56 1234/001 et 56 1235/001).

¹⁶⁹ Lettre de mission du gouvernement au Conseil général et au Comité de l'assurance de l'Inami du 22 juillet 2025.

¹⁷⁰ L'augmentation du ticket-modérateur n'est pas reprise dans le tableau « Aperçu des mesures d'économie », car elle sera consacrée à des nouvelles initiatives. Pour 2026, il s'agit de 25,6 millions d'euros pour le renforcement des administrations de santé et de 36,9 millions d'euros pour des initiatives ponctuelles prioritaires dans le cadre de transformations en matière de santé (qui doivent encore être élaborées). Les mesures de renforcement des administrations de santé ne sont pas comprises dans l'objectif budgétaire et leur coût est par conséquent repris dans le montant non affectable de 336 millions d'euros. Les moyens pour les initiatives de transformations en matière de santé restent un montant non ventilé dans l'objectif jusqu'à ce qu'ils puissent être affectés à une rubrique spécifique (par exemple, les médecins, les hôpitaux).

Tableau – Aperçu des mesures d'économie (en millions d'euros)

Rubrique	2026
Médicaments	401,9
Honoraires des médecins	213,2
Hôpitaux	50,0
Autres secteurs	73,8
Montant réservé (destination de l'économie liée au ticket modérateur)	25,6
Total	764,5

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Inami

Le cadre pluriannuel pour l'industrie pharmaceutique¹⁷¹ limite la part des dépenses relatives aux médicaments dans le budget total des soins de santé à maximum 17,3 % de l'objectif budgétaire. Pour ce secteur, cela représente un effort total de 401,9 millions d'euros en 2026. L'Inami a proposé 252,9 millions d'euros de mesures dont la plupart doivent encore être élaborées (et transposées dans la réglementation). Les économies proposées comprennent entre autres des réductions sur les prix des médicaments (80,3 millions d'euros), des économies sur les antiacides (65,8 millions d'euros) et les médicaments hypocholestérolémiants (29,4 millions d'euros). Elles comprennent également la réduction des coûts de certains médicaments jusqu'à 78 % de leur prix contre 85 % actuellement, un système également connu comme la facturation partielle aux hôpitaux (42 millions d'euros) et une augmentation du ticket modérateur par médicament (27,9 millions d'euros). Des mesures supplémentaires doivent encore être prises pour un montant de 148,9 millions d'euros.

Concernant les honoraires des médecins, l'accent est mis sur la rationalisation et l'augmentation de l'efficacité des prestations. Ainsi, des économies sont notamment réalisées en matière de biologie clinique (70,8 millions d'euros), d'imagerie médicale (68,5 millions d'euros) et d'interventions chirurgicales (63,7 millions d'euros). L'Inami estime à cet égard qu'en raison de l'entrée en vigueur tardive de ces mesures et des adaptations légales nécessaires, un montant de 41,5 millions d'euros d'économies ne sera pas réalisé en 2026.

Enfin, les hôpitaux doivent élaborer des mesures structurelles pour un montant de 47,1 millions d'euros d'économies prévues sur l'hospitalisation de jour¹⁷². En attendant des initiatives concrètes, en 2026, une réduction linéaire du budget global est appliquée en diminuant les avances versées aux hôpitaux. Pour autant, les dépenses réelles de 2026 ne diminuent pas, car il s'agit d'un glissement de dépenses vers des années ultérieures, étant donné que les avances sont imputées lors du décompte final.

4 Indemnités pour incapacité de travail

Selon les estimations à politique inchangée, les dépenses relatives à l'incapacité de travail pour les régimes des salariés et des indépendants s'élèveront à 18.346,7 millions d'euros en 2029, soit 28,0 % de plus qu'en 2024. Pour ralentir cette évolution, le gouvernement a approuvé une quatrième vague de mesures dans le cadre du plan *Retour au travail*¹⁷³. Les mesures et leur incidence budgétaire sont commentées dans une note de vision du ministre des Affaires sociales du 27 novembre 2025¹⁷⁴. Ces mesures doivent générer une économie de 1.928,7 millions d'euros d'ici 2029 (voir le tableau ci-

¹⁷¹ Ce cadre pluriannuel a été établi après concertation entre l'Inami et l'industrie pharmaceutique, et entériné par le gouvernement fédéral. Il définit le cadre budgétaire pour les dépenses relatives aux médicaments.

¹⁷² Pour le solde, soit 3 millions d'euros sur les 50 millions d'euros, deux mesures d'économie complémentaires ont été proposées.

¹⁷³ Ces mesures s'ajoutent à celles reprises dans la loi du 19 décembre 2025 exécutant une politique renforcée de retour au travail en cas d'incapacité de travail, qui met en œuvre les décisions issues des notifications budgétaires du 14 février 2025.

¹⁷⁴ Pour une synthèse (sans incidence budgétaire), voir la note de politique générale du ministre des Affaires sociales jointe au projet de budget initial 2026 (Chambre, DOC 56 1282/008, p. 4-15).

dessous). La Cour des comptes note que la plupart des mesures de ce plan doivent encore être développées.

Tableau – Aperçu des mesures (en millions d'euros)

	2026	2027	2028	2029
Contrôles thématiques par les mutualités et l'Inami	34,3	185,0	538,3	1.045,0
Économies sur les indemnités d'invalidité et recettes supplémentaires	38,7	195,8	558,3	1.065,6
Dépenses supplémentaires (personnel) pour les mutualités et l'Inami	-4,4	-10,8	-20,3	-20,6
Renforcement du suivi de l'incapacité de travail	126,9	373,6	618,9	868,8
Cotisation de solidarité	0	72,0	75,0	77,0
Aide psychologique de première ligne	2,9	6,3	9,1	11,3
Entreprises de travail adapté	4,8	11,7	17,3	22,3
Extension de la promotion de la santé sur le lieu de travail (WHP)	0	-2,8	-6,3	-6,7
Pension de maladie	34,0	-2,0	-54,0	-89,0
Total diminution des dépenses liées aux indemnités	202,9	643,8	1.198,3	1.928,7

Source : Inami

Les estimations de dépenses ne tiennent pas encore compte d'un éventuel afflux supplémentaire de chômeurs suite à la réforme des allocations de chômage.

4.1 Reconnaissance de l'incapacité de travail

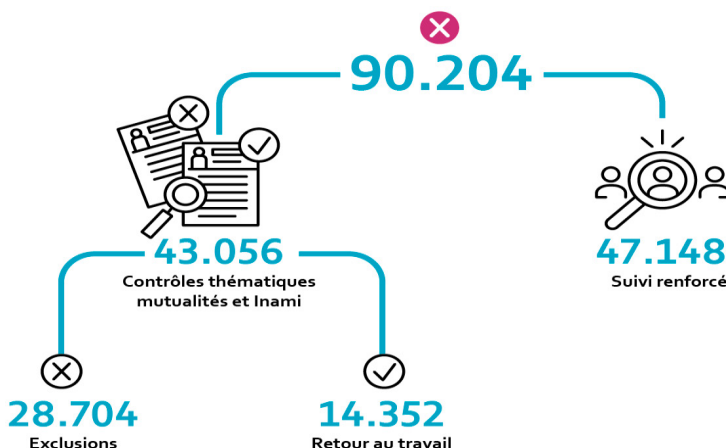
Sans mesures supplémentaires, les dépenses d'invalidité¹⁷⁵ augmenteraient de 31,4 % (pour atteindre 13,4 milliards d'euros) entre 2024 et 2029. Cette situation s'explique en partie par l'effet volume : à politique inchangée, on comptera 656.164 invalides fin 2029 (+19,4 % par rapport à 2024), dont 610.272 dans le régime des salariés (+18,6 %) et 45.892 dans celui des indépendants (+29,5 %). Cet effet volume s'explique notamment par le recul de l'âge légal de la retraite¹⁷⁶ et des évolutions sociétales et sociales plus larges.

Le gouvernement souhaite réduire le nombre d'invalides à concurrence de 90.204 personnes d'ici 2029 et a dès lors élaboré un ensemble de mesures, telles que le « recontrôle » (-43.056 invalides) et le « suivi renforcé » via la prolongation annuelle du certificat d'incapacité de travail (-47.148 invalides).

¹⁷⁵ Il s'agit des personnes en incapacité de travail depuis au moins un an.

¹⁷⁶ De 65 à 66 ans en 2025 et de 66 à 67 ans en 2030.

Schéma : Estimation du nombre d'invalides exclus en 2029



Recontrôle par les mutualités et l'Inami

Les mutualités et l'Inami contrôleront de nouveau 257.746 dossiers entre 2026 et 2029 (« recontrôles »). Le gouvernement estime l'incidence budgétaire de ces contrôles à 1.066 millions d'euros d'ici 2029, répartis entre des économies au niveau des indemnités et des recettes supplémentaires (voir le tableau suivant). À cette fin, les mutualités et l'Inami reçoivent des moyens financiers pour recruter du personnel supplémentaire (coût : 20,6 millions d'euros en 2029, voir l'aperçu des mesures).

Tableau – Incidence des recontrôles par les mutualités et l'Inami

	2026	2027	2028	2029
Nombre de dossiers				
Dossiers à contrôler par an	19.672	50.015	94.030	94.030
Nombre d'invalides exclus après recontrôle (cumulatif)	2.634	10.539	26.347	43.056
- salariés	2.512	10.048	25.120	41.034
- indépendants	122	491	1.227	2.022
Économies et recettes supplémentaires (en millions d'euros)				
Économie au niveau des indemnités (cumulatif)	28,9	145,7	415,0	791,2
- salariés	27,7	139,6	397,6	757,8
- indépendants	1,2	6,1	17,4	33,4
Cotisations de sécurité sociale	5,7	29,1	83,5	159,6
- salariés	5,6	28,6	82,1	156,9
- indépendants	0,1	0,5	1,4	2,7
Recettes fiscales	4,1	20,9	60,0	114,8
- salariés	4,0	20,4	58,6	112,1
- indépendants	0,1	0,5	1,4	2,7
Total économies et recettes	38,7	195,8	558,6	1.065,6

Source : Inami

En 2024, l'Inami a réalisé deux contrôles thématiques sur un nombre limité d'invalides. Dans le groupe des invalides, les personnes suivantes ont été sélectionnées : 920 personnes bénéficiant d'une reconnaissance jusqu'à l'âge de la retraite, alors que cette situation ne semblait pas justifiée au regard de leur tableau clinique, et 920 personnes de moins de 40 ans atteintes de troubles psychiques en incapacité depuis plus de deux ans et n'ayant pas repris partiellement le travail ou n'ayant pas signé de déclaration d'engagement positive¹⁷⁷. Ces contrôles ont révélé que, respectivement, 8,8 % et 23,7 % de ces personnes recevaient indûment des indemnités de maladie et ont donc été exclues. Pour estimer le nombre total d'exclusions, l'Inami a appliqué les résultats des contrôles thématiques de 2024 aux nouvelles populations¹⁷⁸. Toutefois, il n'est pas certain que le pourcentage d'exclusions de l'échantillon initial s'appliquera également à la population élargie. La Cour des comptes souligne que le nombre d'exclusions pourrait être surestimé et, par conséquent, l'incidence budgétaire.

Selon la note de vision, l'Inami contrôlera de nouveau 39.000 autres dossiers entre 2026 et 2029, ce qui conduirait à 2.700 exclusions. La Cour des comptes constate que la note de vision contient plusieurs incohérences. D'une part, la note repose sur l'hypothèse selon laquelle d'ici 2029, 10 % des invalides contrôlés seront exclus¹⁷⁹, mais, d'autre part, le tableau budgétaire qui l'accompagne indique qu'il n'y en aura que 2.700. En outre, les économies au niveau des indemnités tablent sur 5.700 exclusions. L'Inami a confirmé qu'il s'agit bien de 27.000 dossiers contrôlés d'ici 2029, avec un taux d'exclusions de 10 %, et que les 5.700 exclusions résultent d'erreur de calcul imputable à l'utilisation de montants cumulés. Selon la Cour, étant donné que l'économie est calculée sur 5.700 exclusions, celle-ci est surestimée de 48,1 millions d'euros en 2029¹⁸⁰. L'Inami précise que l'estimation sera revue.

Selon l'Inami, un tiers des invalides exclus reprendront le travail, un tiers demanderont un revenu d'intégration et un tiers ne demanderont plus d'indemnité. Le gouvernement estime l'effet retour pour le groupe qui reprendrait le travail à 274,3 millions d'euros en 2029 (voir l'incidence des recontrôles) : 159,6 millions d'euros de recettes pour la sécurité sociale et 114,8 millions d'euros de recettes fiscales (impôt des personnes physiques et TVA).

Le recrutement de personnel supplémentaire par les mutualités et l'Inami est une condition essentielle à la mise en œuvre de ces contrôles thématiques (voir l'aperçu des mesures). La Cour des comptes constate à cet égard que le gouvernement tient déjà compte pour 2026 des économies au niveau des indemnités, mais que la législation requise n'a pas encore été déposée à la Chambre des représentants et que le personnel supplémentaire n'a pas encore été recruté ou formé.

Suivi renforcé : obligation de prolongation annuelle de l'incapacité de travail

Les patients en incapacité de travail depuis plus d'un an devront consulter le médecin qui gère leur dossier médical global ou le spécialiste au moins une fois par an. Ceux-ci devront évaluer leur potentiel de travail et, si nécessaire, introduire une demande de prolongation de l'incapacité de travail auprès de l'Inami. Un patient en incapacité de travail qui ne respecterait pas l'obligation de contrôle annuel perd le droit à une indemnité.

Selon le gouvernement, le suivi annuel concerne 75 % du nombre d'invalides¹⁸¹. Le gouvernement part du principe que l'économie de 126,9 millions d'euros en 2026 s'élèvera à 868,8 millions d'euros en 2029, étant donné qu'environ 3 % des invalides quitteront le régime chaque année (voir le tableau ci-dessous). La Cour des comptes n'a pas reçu d'informations sur la méthode d'estimation

¹⁷⁷ Déclaration dans laquelle la personne invalide s'engage, avec le médecin-conseil et le coordinateur « Retour au travail » de la mutualité, à entreprendre certaines actions visant à reprendre le travail (par exemple, reprise partielle du travail, formation adaptée).

¹⁷⁸ Respectivement, tous les invalides bénéficiant d'une reconnaissance jusqu'à l'âge de la retraite et tous les invalides atteints de troubles psychiques âgés de moins de 60 ans.

¹⁷⁹ La Cour des comptes n'a pas reçu d'informations étayant cette hypothèse.

¹⁸⁰ L'Inami estime cette économie à 99,1 millions d'euros, alors que la Cour des comptes l'estime à 51,4 millions d'euros sur la base de son calcul.

¹⁸¹ Après déduction des invalides pour lesquels un contrôle thématique est prévu (voir le tableau « Incidence des recontrôles », nombre de dossiers).

du flux sortant de 3 %. Elle ne dispose pas non plus d'informations sur ce qu'il adviendra des personnes qui ne seront plus reconnues comme étant en incapacité de travail.

Tableau – Incidence de l'obligation de prolongation annuelle de l'incapacité de travail

	2026	2027	2028	2029
Nombre d'invalides exclus (cumulatif)	12.390	24.394	35.577	47.148
- salariés	11.578	22.785	33.215	43.998
- indépendants	812	1.609	2.362	3.150
Économie (en millions d'euros)				
- salariés	119,0	349,8	579,1	812,6
- indépendants	7,9	23,8	39,7	56,2
Total diminution des dépenses liées aux indemnités	126,9	373,6	618,9	868,8

Source : Inami

La Cour des comptes note que la mise en œuvre pratique, la réglementation et la collaboration avec les médecins généralistes n'ont pas encore été (entièrement) élaborées. Ainsi, une concertation avec les médecins généralistes/traitants est encore nécessaire sur la manière dont ils doivent évaluer le potentiel de travail de leurs patients ainsi que leurs possibilités de travail adapté dans le cadre de la consultation annuelle pour la prolongation de l'incapacité de travail.

Selon la note de vision, des moyens ou une capacité supplémentaires ne sont pas prévus pour les mutualités ou les médecins. La mise en œuvre de la mesure requiert pourtant du temps et un suivi supplémentaires. Cela implique également une charge administrative pour les mutualités, car elles doivent informer les assurés de la mesure ainsi que de la fin (éventuelle) de l'incapacité de travail. Enfin, la mesure entraîne aussi une charge de travail supplémentaire pour les médecins-conseils.

4.2 Autres mesures

Via d'autres mesures inscrites dans le cadre du plan *Retour au travail*, le gouvernement souhaite notamment responsabiliser davantage les employeurs, renforcer l'aide préventive et de première ligne et mieux aligner les indemnités sur un emploi adapté. Par ailleurs, il entend également intégrer la pension de maladie des fonctionnaires dans le régime d'incapacité de travail.

Cotisation de solidarité

Conformément à la loi du 19 décembre 2025, depuis le 1^{er} janvier 2026, les employeurs occupant plus de 50 travailleurs doivent payer une cotisation de solidarité égale à 30 % de l'indemnité pour les deuxième et troisième mois de maladie¹⁸².

À partir du 1^{er} janvier 2027, cette cotisation s'appliquera également aux quatrième et cinquième mois d'incapacité de travail. Le gouvernement estime les recettes supplémentaires à 72 millions d'euros en 2027, 75,0 millions d'euros en 2028 et 77,0 millions d'euros en 2029. La Cour des comptes n'a pas reçu les notes de calcul. Elle relève que le montant dû est calculé le quinzième jour du septième mois au cours duquel l'incapacité de travail primaire a commencé, de sorte que les premières cotisations pour 2027 ne sont dues qu'à partir du mois d'août 2027. Par conséquent, le rendement ne sera probablement pas entièrement réalisé en 2027.

¹⁸² Loi du 19 décembre 2025 exécutant une politique renforcée de retour au travail en cas d'incapacité de travail. La cotisation est due pour tous les travailleurs âgés de 18 à 55 ans.

Aide psychologique de première ligne

Le gouvernement vise à renforcer les soins psychologiques de première ligne pour que ceux-ci soient à la fois préventifs et axés sur le rétablissement. Il estime le coût de cette mesure à 16,9 millions d'euros d'ici fin 2029 et les recettes à 30,4 millions d'euros. Par ailleurs, le gouvernement part de l'hypothèse selon laquelle les recettes sont 1,8 fois supérieures aux coûts. Cette hypothèse est basée sur une étude de 2023¹⁸³, qui a estimé le « gain maladie » à 948 euros après huit séances auprès d'un psychologue.

La Cour des comptes note que, dans cette étude, le « gain maladie » concerne principalement des personnes qui sont encore au travail. Le « gain » part d'une diminution du nombre de jours de maladie de cinq à deux jours par mois. Cette diminution se situe probablement dans la période de salaire garanti et n'a donc pas d'incidence sur les indemnités de maladie. L'étude indique en outre que le nombre de jours pour lesquels les personnes en incapacité de travail ne sont pas en mesure (ou de manière limitée) de travailler, ne diminue pas, ou très peu, après trois et six mois.

La Cour des comptes souligne également qu'une augmentation du nombre des psychologues est une exigence supplémentaire pour réaliser les économies prévues.

Cumul d'une indemnité avec un salaire pour les personnes employées dans des entreprises de travail adapté

Pour les personnes en incapacité de travail dans une entreprise de travail adapté qui reprennent leur activité, le calcul de leur indemnité dépendra de l'ampleur de l'activité¹⁸⁴. Cette mesure doit générer une économie de 4,8 millions d'euros en 2026, 6,9 millions d'euros en 2027, 5,7 millions d'euros en 2028 et 4,9 millions d'euros en 2029. La Cour des comptes note que l'économie pour 2026 pourrait être surestimée parce que le gouvernement est parti du principe que le régime entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2026, alors que l'arrêté royal qui doit en régler l'exécution n'a pas encore été publié.

Prime de reprise du travail

Les employeurs qui proposent un travail adapté pendant au moins trois mois à des travailleurs salariés ou indépendants en incapacité de travail pour une durée d'au moins un an ont droit à une prime unique de reprise du travail de 1.725 euros sous certaines conditions. Le gouvernement porte cette prime à 3.000 euros à partir de 2026.

En 2025, le nombre de demandes ne représentait que 10,48 % du nombre total de reprises du travail susceptibles de donner droit à une prime. Dans ses estimations pour 2026-2030, l'Inami part du principe que le nombre de demandes sera environ cinq fois plus élevé par rapport à 2025. Par conséquent, le coût est estimé à 28 millions d'euros en 2026, 34,7 millions d'euros en 2027, 38,2 millions d'euros en 2028 et 38,5 millions d'euros en 2029.

La Cour des comptes note que la législation doit encore être adaptée, de sorte que les dépenses pour 2026 pourraient être surestimées. Le gouvernement n'associe pas non plus de conditions à l'utilisation de cette prime.

Pension de maladie des fonctionnaires

Dans le cadre de la réforme du régime des fonctionnaires, la pension de maladie est supprimée à partir du 1^{er} avril 2026. Par conséquent, les fonctionnaires en incapacité de travail de longue durée seront à la charge du régime des indemnités de maladie et d'invalidité. L'Inami estime l'afflux annuel à 1.538 fonctionnaires en incapacité de travail.

L'Inami part du principe que les fonctionnaires qui entrent dans le régime d'assurance incapacité de travail y resteront jusqu'à leur retraite légale ou leur décès. Les dépenses supplémentaires

¹⁸³ Étude EPCAP (Évaluation des soins psychologiques de première ligne), « La psychologie de première ligne en Belgique », 2023.

¹⁸⁴ Jusqu'à présent, ces personnes pouvaient cumuler leur indemnité avec leurs revenus professionnels sans limitation.

relatives aux indemnités sont estimées pour les années 2026-2029 à respectivement 16,5 millions d'euros, 48,8 millions d'euros, 94,3 millions d'euros et 124,3 millions d'euros. Par ailleurs, les frais administratifs et de personnel supplémentaires pour le suivi par l'Inami et les mutualités sont estimés à 0,1 million d'euros en 2026 et 2027, 0,8 million d'euros en 2028 et 2,2 millions d'euros en 2029.

La Cour des comptes formule les observations suivantes à cet égard :

- Le nombre de fonctionnaires malades de longue durée pris en compte par l'Inami (1.534 entrants par an) diffère des chiffres du Service fédéral des pensions (SFP) dans le cadre de l'estimation de l'économie dans le secteur des pensions (2.534 personnes qui n'auraient plus droit à une pension de maladie)¹⁸⁵.
- Le SFP part du principe que le nouveau régime entrera en vigueur le 1^{er} avril et estime donc l'économie générée par celui-ci pour neuf mois (26 millions d'euros), tandis que l'Inami reprend le coût pour l'ensemble de l'année 2026.
- L'indemnité mensuelle d'incapacité de travail selon l'Inami est en moyenne inférieure de 911,9 euros au montant prévu par le SFP.
- L'échéance du 1^{er} avril 2026 pour l'entrée en vigueur de la réforme ne semble pas tenable : les textes de loi qui doivent mettre en œuvre la réforme n'avaient pas encore été déposés à la Chambre des représentants au 13 février 2026.

L'avant-projet de loi prévoit également une cotisation de responsabilisation à charge des entités concernées, pour chaque fonctionnaire en incapacité de travail, fixée à 3,5 % du salaire, majorée d'un coefficient de responsabilisation de 1,5, 1,6 ou 1,7, en fonction de la durée résiduelle jusqu'à la retraite. Cette cotisation de responsabilisation sera limitée à l'équivalent de l'indemnité maximale pour 24 mois, avec un maximum de 62.800 euros. Sur ces paramètres, l'Inami a estimé la cotisation annuelle à 47,2 millions d'euros. La notification retient les montants de 51 millions d'euros en 2026, 47 millions d'euros en 2027, 41 millions d'euros en 2028 et 37 millions d'euros en 2029. Les raisons pour lesquelles les montants de la notification diffèrent du calcul de l'Inami n'ont pas été communiquées à la Cour des comptes ; les calculs se basent sur un afflux annuel de 1.538 fonctionnaires. La partie des dépenses qui ne sera pas couverte par cette cotisation sera à charge de la sécurité sociale¹⁸⁶.

5 Emploi et chômage

5.1 Dépenses de prestations de chômage

Les prévisions de prestations de l'Onem issues de la Gestion globale s'élèvent à 4.637,9 millions d'euros pour 2026, soit une diminution de 1.820,8 millions d'euros (-28,2 %) par rapport aux estimations actualisées de 2025.

Tableau - Aperçu des facteurs expliquant la différence entre les estimations actualisées de 2025 et le budget initial 2026 (en millions d'euros)

Facteurs de variation budgétaire	Montant
Estimations actualisées 2025	6.458,7
Effet volume (hors limitation dans le temps des allocations)	- 364,6
Incidence des mesures dont notamment :	- 1.675,7
- <i>Limitation des allocations de chômage dans le temps et dégressivité accrue</i>	- 1.685,2

¹⁸⁵ Pour une explication possible de la différence entre les deux organismes, il est renvoyé au fait que le nombre de demandes d'octroi d'une pension de maladie aurait diminué de 40 % en 2025 par rapport à 2023 en raison de l'introduction des mesures de réintégration du gouvernement.

¹⁸⁶ Selon les notifications budgétaires, les recettes devraient dépasser les dépenses en 2026. À partir de 2027 par contre, les dépenses seront plus élevées que les recettes : 2 millions en 2027, 54 millions en 2028 et 89 millions en 2029.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 91

- Démission volontaire : possibilité unique d'obtenir 6 mois d'allocations après démission (anc. 10 ans)	+33,6
- Harmonisation du paiement des prestations sociales après dépassement de l'indice pivot	-15,6
- Extinction RCC	
- Augmentation de l'âge pour crédit-temps fin de carrière	-3,2
- Crédit-temps : suppression montant majoré > 5 ans d'ancienneté	-1,7
- Autres mesures	-1,3
	-2,3
Indice pivot	+115,7
Autres impacts (adaptations de l'allocation journalière, arriérés, nombre de jours indemnisés, glissements de catégories)	+103,8
Budget initial 2026	4.637,9

Source : Cour des comptes

L'évolution à la baisse des dépenses s'explique principalement par les effets volume (-2.049,8 millions d'euros) et concerne principalement les chômeurs complets indemnisés (-130.001 unités)¹⁸⁷ ainsi que, dans une moindre mesure, les chômeurs bénéficiant du chômage avec complément d'entreprise (-1.300 unités). La variation du nombre d'allocataires est liée à la limitation des allocations de chômage dans le temps (-1.685,2 millions d'euros¹⁸⁸) et à la baisse attendue de 0,4 % du taux de chômage¹⁸⁹ en 2026 (-364,6 millions d'euros).

Cette diminution est partiellement compensée par :

- les projections de dépassement de l'indice pivot (+115,7 millions d'euros). Les estimations du budget initial 2026 ont été effectuées en tenant compte d'un dépassement en janvier 2026, alors qu'il a eu lieu en décembre 2025. L'Onem n'a pas procédé à l'estimation de l'impact de cette différence de prévisions.
- la réestimation de la mesure portant sur la démission volontaire avec allocation de chômage temporaire, dont le rendement prévu (45 millions d'euros en 2026) est désormais réestimé comme un coût d'un montant de 33,6 millions d'euros.

5.2 Impact des mesures budgétaires notifiées

De manière synthétique, l'impact pluriannuel des mesures notifiées par le gouvernement en décembre 2025 se présente comme suit :

Tableau – Impact pluriannuel des mesures notifiées (en millions d'euros)

	2026	2027	2028	2029
Nouvelles mesures				
Frais de gestion (Onem + OP)	-20,5	-12,2	-11,7	-11,7
<i>Mise en œuvre de la réforme de la réglementation du chômage 2025</i>	-8,0	-0,5	0,0	0,0
<i>Plan d'action en vue de la modernisation du secteur chômage et des demandes d'interruption de carrière</i>	-2,5	-1,7	-1,7	-1,7
<i>Services numériques durables</i>	-2,0	-2,0	0,0	0,0
<i>Dépenses informatiques (Capac)</i>	-8,0	-8,0	-10,0	-10,0
Adaptation de mesures antérieures				
Crédit familial supplémentaire (hors Onem, transfert en mesures non réparties au niveau de l'entité I)	-15,0	-15,0	-35,0	-35,0

¹⁸⁷ Le nombre d'exclus estimé s'élèverait quant à lui à 193.904 personnes entre le 1^{er} janvier 2026 et le 1^{er} juillet 2027.

¹⁸⁸ Cette économie provient exclusivement de la limitation à 24 mois en fonction du passé professionnel, compensée par les nouvelles règles de dégressivité, des limitations d'exclusions et autres modifications apportées par la réforme du chômage.

¹⁸⁹ Selon le BFP (septembre 2025), le taux de chômage passerait de 9,5% en 2025 à 9,1% en 2026. Les dernières prévisions (février 2026) envisagent une stabilité du taux de chômage en 2025 et 2026 à 9,6%.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 92

Harmonisation des interruptions de carrière et du crédit-temps	-4,7	-0,8	3,0	6,9
Suppression prime chômeurs de longue durée acceptant un travail dans une autre région	-0,3	0,0	0,0	0,0
Total	-40,5	-28,0	-43,7	-39,8

Source : notifications budgétaires et décisions du gouvernement, décembre 2025

5.2.1 Moyens pour la modernisation du secteur du chômage et à la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation du chômage de 2025

Le conseil des ministres a décidé, le 12 décembre 2025, d'octroyer des moyens à l'Onem, à la Capac et aux organismes de paiement (OP) privés. Ceux-ci doivent permettre la mise en œuvre de la réforme du chômage, la digitalisation du secteur et l'amélioration des systèmes de gestion, afin notamment d'assurer la continuité des services. Ces crédits budgétaires correspondent principalement à des dépenses informatiques (frais de personnel ainsi qu'investissements dans le renouvellement des infrastructures et des applications).

Le budget de gestion de l'Onem a ainsi été augmenté de 20,5 millions d'euros en 2026¹⁹⁰, 12,2 millions d'euros en 2027¹⁹¹ ainsi que 11,7 millions d'euros en 2028 et 2029¹⁹².

5.3 Suivi des mesures budgétaires antérieures

5.3.1 Limitation des allocations de chômage et dégressivité accrue

La loi-programme du 18 juillet 2025 met en œuvre la réforme du régime d'indemnisation du chômage complet y compris des allocations d'insertion, principalement au travers des éléments suivants :

- la simplification des conditions et des modalités d'admissibilité aux allocations de chômage ;
- la modification du profil temporel des allocations de chômage au cours de la période potentielle d'indemnisation (révision de la dégressivité) ;
- la limitation de la période maximale d'indemnisation ;
- la modification des conditions et des modalités d'admissibilité aux allocations d'insertion ;
- le raccourcissement de la période de stage d'insertion professionnelle ;
- la réduction de la période maximale d'allocations d'insertion.

A. Réforme des allocations de chômage ordinaires

Admissibilité aux allocations de chômage ordinaires

Pour l'ouverture du droit aux allocations de chômage, tout travailleur à temps plein doit désormais justifier de 312 journées de travail ou assimilées¹⁹³, soit environ 12 mois, pendant une période de référence de 36 mois. Avant la réforme, ce droit dépendait de l'âge du demandeur et prévoyait plusieurs périodes de référence possibles.

Néanmoins, contrairement à la situation avant la réforme, les journées de travail et assimilées antérieures à une précédente admission au droit aux allocations de chômage ne sont plus prises en compte pour ouvrir à nouveau le droit aux allocations. De plus, les situations pouvant donner lieu à une prolongation de la période de référence pour l'ouverture du droit sont désormais limitées à des périodes de travail ou d'incapacité de travail.

Limitation de la période maximale de chômage et dégressivité accrue

¹⁹⁰ Dont 8,3 millions d'euros pour l'Onem, 9,1 millions d'euros pour la Capac et 3,1 millions d'euros pour les organismes de paiement privés (OP). Pour les OP privés, ce dernier montant est dédié au renforcement du gardiennage. Leurs autres demandes de communication, adaptations informatiques et formation du personnel (13,9 millions d'euros en 2026 et 4,2 millions d'euros à partir de 2027) n'ont pas été octroyées.

¹⁹¹ Dont 4,2 millions d'euros pour l'Onem et 8 millions d'euros pour la Capac

¹⁹² Dont 1,7 millions d'euros pour l'Onem et 10 millions d'euros pour la Capac

¹⁹³ 312 demi-jours pour un travailleur à temps partiel volontaire.

À travers cette réforme, le droit aux allocations de chômage est désormais accordé pour une période de maximum 24 mois, divisée en deux périodes.

Au cours de la première période d'indemnisation (12 mois), les allocations octroyées au cours des deux premières phases, d'une durée de trois mois chacune comme auparavant, sont calculées en tenant compte de plafonds salariaux rehaussés respectivement de 750 et 500 euros par mois, tandis que les minima journaliers en vigueur pour ces deux phases sont augmentés de 10 %. La troisième phase de six mois demeure par contre inchangée.

La deuxième période d'indemnisation peut durer jusqu'à 12 mois maximum, en fonction du passé professionnel. Chaque période de 104 journées de travail ou assimilées (soit environ 4 mois), complémentaires aux 312 journées de travail ou assimilées prises en compte pour l'ouverture du droit aux allocations de chômage, ouvre, dans la formule à temps plein, le droit à un mois supplémentaire d'allocations. Au cours de cette deuxième période, le bénéficiaire reçoit une allocation forfaitaire, dont le montant ne diffère pas de celui qui était octroyé lors de la troisième phase d'indemnisation, aujourd'hui supprimée.

Certaines catégories de chômeurs ne sont toutefois pas soumises à la limitation dans le temps des allocations de chômage¹⁹⁴ notamment ceux qui, au moment de la demande sur la base de laquelle l'ouverture du droit aux allocations a été constaté, ont atteint l'âge de 55 ans et prouvent un passé professionnel d'au moins 31 ans.

Par ailleurs, un régime transitoire multiple est prévu pour les autres catégories afin de leur permettre de continuer à bénéficier d'allocations de chômage pendant une durée variable au cours de l'année 2026¹⁹⁵, selon la période et la phase d'indemnisation dans laquelle ils se trouvaient au 30 juin 2025 ou au moment de la demande d'indemnisation introduite après cette date.

B. Réforme des allocations d'insertion

L'assurance-chômage prévoit que les jeunes qui ne parviennent pas à trouver un emploi après leurs études ont droit, à l'issue d'un stage d'insertion professionnelle et moyennant le respect de certaines conditions, à des allocations d'insertion pendant une période limitée. Les jeunes qui se retrouvent au chômage après une période d'occupation insuffisante pour ouvrir le droit aux allocations de chômage ordinaires peuvent également y prétendre.

Dans le cadre de la réforme, le stage d'insertion professionnelle est réduit de douze à six mois, au terme duquel le stagiaire peut prétendre au bénéfice d'allocations d'insertion, dont la période d'octroi est toutefois réduite à un an¹⁹⁶.

C. Rendement budgétaire

Initialement, les nouvelles règles devaient s'appliquer aux demandes d'allocation introduites à partir du 1^{er} juillet 2025. Pour les allocataires avant cette date, la fin du droit aux allocations survenait au premier jour de l'année 2026, sauf pour les catégories exemptées de chômeurs. Le rendement budgétaire attendu s'élevait à 902 millions d'euros en 2026 et atteignait son régime de croisière en 2029 à hauteur de 1.917 millions d'euros¹⁹⁷.

L'Onem et la cellule stratégique du ministre de l'Emploi avaient toutefois indiqué que les modalités précises entourant ces mesures étaient encore en cours de discussion et que ces rendements budgétaires devaient être revus à l'issue de l'adoption de la loi-programme.

¹⁹⁴ Demandeurs d'emploi non mobilisables qui bénéficient d'allocations de sauvegarde, ceux qui bénéficient du régime du chômage temporaire ou du régime de chômage avec complément d'entreprise ou d'allocations du travail des arts, ainsi que ceux qui sont occupés au sein d'une entreprise de travail adapté ou qui suivent une formation en tant qu'infirmier ou aide-soignant pendant la durée de cette formation en maximum cinq ans.

¹⁹⁵ Voir au-delà, comme pour le chômeur qui a entamé avant le 1^{er} janvier 2026 une formation dans un métier en pénurie pour laquelle une dispense est accordée, qui conservera le droit aux allocations pour la durée ininterrompue de la formation, jusqu'au 30 juin 2030 au plus tard, ou le travailleur à temps partiel qui bénéficie, au moment de la fin du droit, d'une allocation de garantie de revenus et qui peut conserver ce droit pendant la durée de son occupation à temps partiel, pour peu qu'elle se maintienne au moins à mi-temps.

¹⁹⁶ Jusqu'à présent, l'octroi des allocations d'insertion était limité à une période de maximum 36 mois pour les cohabitants, ou de 36 mois passé l'âge de 30 ans pour les chefs de ménage et isolés avec la possibilité de droits additionnels par période de 6 mois.

¹⁹⁷ 1.803 millions d'euros en 2027, 1.860 millions d'euros en 2028.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 94

La loi-programme du 18 juillet 2025 prévoit toutefois une mise en œuvre graduelle de la réforme du chômage, de sorte que, hormis pour les catégories exemptées, les nouvelles dispositions entrent en vigueur pour les demandes d'allocations introduites à partir du 1^{er} mars 2026, tandis que ceux parmi les allocataires existants qui perdent à l'avenir leur droit au régime d'indemnisation du chômage, s'en voient notifiés par l'Onem au fur et à mesure depuis septembre 2025. Ces derniers bénéficient encore d'allocations pendant une période transitoire, dont l'échéance varie selon les groupes entre le 1^{er} janvier 2026 au 1^{er} juillet 2027.

Tableau – Estimation du nombre de personnes exclues du chômage par vague et par région

VAGUES	VAGUE 1		VAGUE 2	VAGUE 3	VAGUE 4	VAGUE 5	VAGUE 6	TOTAL
	Chômage	Insertion	Chômage	Chômage	Chômage	Chômage	Chômage	
Type d'allocataires								
Date de fin de droit	1 ^{er} janvier 2026	1 ^{er} semestre 2026	1 ^{er} mars 2026	1 ^{er} avril 2026	1 ^{er} juillet 2026	Entre 1 ^{er} juillet 2026 et 1 ^{er} juillet 2027	1 ^{er} juillet 2027	
Région de Bruxelles-Capitale	3.021	1.400	11.926	13.152	6.922	4.648	640	41.709
Communauté germanophone	31	64	164	227	271	164	32	953
Région flamande	1.672	2.783	8.883	15.331	16.473	14.154	3.380	62.676
Région wallonne hors Communauté germanophone	4.494	11.072	18.624	22.806	18.329	10.833	2.408	88.566
Total	9.218	15.319	39.597	51.516	41.995	29.799	6.460	193.904

Source : Cour des comptes, sur la base des données de l'ONEM (estimation septembre 2025)

Malgré l'étalement dans le temps, l'impact budgétaire de la réforme du chômage a été revu à la hausse et intégré dans l'exposé général du budget 2026, à concurrence d'un rendement de 1.685,2 millions d'euros en 2026 atteignant 2.453,3 millions d'euros en 2030¹⁹⁸.

Tableau – Rendement budgétaire de la réforme du chômage (en millions d'euros)

en millions d'euros	2025	2026	2027	2028	2029
Budget initial 2025 (a)	-26,0	902,0	1.803,0	1.860,0	1.917,0
Réestimation juin 2025 (b)	0,0	1.685,2	2.286,7	2.440,6	2.447,8
Différence (b) – (a)	+26,0	+783,2	+483,7	+580,6	+530,8

Source : notifications budgétaires des 14 février et 28 mars 2025 et travaux budgétaires de l'Onem

Les mesures transitoires expliquent que le rendement escompté en 2026 ne représente qu'environ les trois-quarts de celui prévu pour les années suivantes ainsi que sa stabilisation progressive à partir de 2028.

¹⁹⁸ 2.286,7 millions d'euros en 2027, 2.440,6 millions d'euros en 2028 et 2.447,8 millions d'euros en 2029.

5.3.2 Fin des entrées dans les régimes RCC

L'arrêté royal¹⁹⁹ du 5 septembre 2025 abroge les différents régimes de chômage avec complément d'entreprise²⁰⁰ (RCC) existants, via l'interdiction de nouveaux entrants. Cette mesure ne concerne pas le régime de RCC permettant aux travailleurs licenciés moins valides ou ayant des problèmes physiques graves qui répondent aux conditions²⁰¹ pour continuer à en bénéficier.

En raison de l'extinction progressive des allocations versées, la mesure devait engendrer, selon les prévisions budgétaires de 2025, un rendement budgétaire estimé à 35 millions d'euros en 2026 et atteignant 77 millions d'euros en 2029. En 2025, au contraire, une dépense budgétaire de 8,6 millions d'euros avait été prévue, dès lors que, l'annonce de la mesure combinée aux dispositions transitoires concertées avec les partenaires sociaux, entraîneraient vraisemblablement un afflux de demandes plus important que d'ordinaire au cours de cette année. Lors de son analyse du budget initial 2025, la Cour des comptes avait noté que cet effet d'anticipation n'était pas pris en compte dans les prévisions budgétaires des années 2026 et suivantes.

Tenant compte de cet effet d'anticipation et des dates d'entrée effectives d'abrogation, les rendements réestimés ont été inclus dans le dernier rapport du Comité de Monitoring ainsi que dans l'exposé général du budget initial 2026, conformément au tableau ci-après :

Tableau – Rendement budgétaire de la fin des entrées dans les régimes RCC (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029
Budget initial 2025 (a)	-8,4	35,0	59,0	70,0	77,0
Réestimation juin 2025 (b)	-8,6	-5,2	14,9	37,0	64,8
Différence (b) – (a)	-0,2	-40,2	-44,1	-33,0	-12,2

Source : notifications budgétaires des 14 février et 28 mars 2025 et travaux budgétaires de l'Onem

5.3.3 Crédit familial « sac à dos »

Lors du budget initial 2025, le gouvernement avait notifié son intention de modifier les systèmes donnant droit à des congés pour ceux qui participent aux soins d'un enfant. Dans ce cadre, un crédit familial, un « sac à dos » de droits de congé serait attribué à l'enfant, regroupant les congés existants liés à la naissance et aux soins ultérieurs, et mis à disposition d'un parent (au 1^{er} ou au 2^{ème} degré). L'objectif de la mesure était de simplifier et de regrouper les droits au congé ainsi que de les uniformiser pour tous les régimes (salariés, indépendants et fonctionnaires). Bien que les modalités et calendrier d'entrée en vigueur n'aient pas encore été arrêtés, une enveloppe budgétaire était prévue, à charge de la gestion globale (budget de l'Onem), de 25 millions d'euros à partir de 2026.

Dans le cadre du budget initial 2026, les 25 millions d'euros initialement inscrits dans le budget de l'Onem ont été transférés dans les mesures non réparties de l'entité I. Faisant suite à l'approbation du Plan de cohésion sociale en décembre 2025, ce budget a été augmenté de 15 millions d'euros pour 2026²⁰² également en dépenses non réparties de l'entité I. Complémentairement, le gouvernement a également décidé d'octroyer une enveloppe complémentaire de 25 millions d'euros à partir de 2028.

Cette enveloppe budgétaire serait consacrée à l'instauration d'une semaine supplémentaire de repos de maternité/de congé de naissance par enfant, à prendre au choix par l'un des deux

¹⁹⁹ Arrêté royal du 5 septembre 2025 modifiant l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise et abrogeant l'arrêté royal du 19 septembre 1980 relatif au droit aux allocations de chômage et aux indemnités complémentaires des travailleurs frontaliers âgés licenciés ou mis en chômage complet, ainsi que l'arrêté royal du 7 décembre 1992 relatif à l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle.

²⁰⁰ Le régime de chômage avec complément d'entreprise permet, sous certaines conditions, à un travailleur âgé qui subit un licenciement de bénéficier jusqu'à l'âge de sa pension d'un complément d'entreprise à charge de son ancien employeur, en plus des allocations de chômage (10.351 bénéficiaires et 199,1 millions d'euros d'allocations de chômage en 2024).

²⁰¹ Soit ceux qui sont âgés de 58 ans et plus et qui ont accompli une carrière professionnelle salariée d'au moins 35 années.

²⁰² 15 millions d'euros pour 2027 et 10 millions d'euros à partir de 2028.

partenaires indépendamment de son statut professionnel. Par ailleurs, les ministres de tutelle doivent présenter l'avant-projet de loi établissant un cadre pour le crédit familial d'ici fin juillet 2026.

Tableau – Enveloppe budgétaire pluriannuelle consacrée au crédit familial (en millions d'euros)

	2026	2027	2028	2029
Budget initial 2025	25,0	25,0	25,0	25,0
Notifications décembre 2025	0,0	0,0	25,0	25,0
Plan de cohésion sociale	15,0	15,0	10,0	10,0
Total	40,0	40,0	60,0	60,0

Source : notifications budgétaires et décisions du gouvernement, février, mars et décembre 2025

L'estimation des crédits 2026 est basée sur le nombre de naissances²⁰³ et le coût moyen d'un congé d'une semaine dans le cadre du régime des salariés²⁰⁴. Cette estimation aboutit à un montant de 50 millions d'euros²⁰⁵ en année pleine. Cependant, ce montant tient compte d'une utilisation complète de la semaine octroyée et ne tient pas compte de la date d'entrée effective de mise en œuvre de la mesure. En conséquence, l'inscription d'un crédit de 40 millions d'euros semble surévalué, sans que la Cour des comptes puisse apprécier cette surestimation, notamment parce que les modalités de la mesure doivent encore être arrêtées.

5.3.4 Démission volontaire avec allocation de chômage temporaire

Cette mesure prévue dans l'accord de coalition fédérale du 31 janvier 2025 consistait à permettre à tout travailleur justifiant d'au moins dix ans de passé professionnel, de démissionner une seule fois d'un emploi convenable sans motif légitime, tout en bénéficiant d'allocations de chômage pendant une période de six mois maximum, prolongeable de six mois au plus si le travailleur entame, au cours du premier trimestre de chômage, une formation dans un métier en pénurie qu'il achève avec succès. Dans le budget initial 2025, cette mesure entraînait un rendement budgétaire de 45 millions d'euros en 2026 et de 61 millions d'euros par an à partir de 2027.

Ces rendements se fondaient sur l'hypothèse que les dépenses en allocations de chômage qui auraient été allouées à ces démissionnaires pendant la période d'exclusion²⁰⁶, seraient plus que compensées par les économies découlant de la réduction de la période d'allocations²⁰⁷. Le gouvernement n'a toutefois pas mis en œuvre la mesure initialement prévue supprimant le droit aux allocations de chômage, pour le travailleur, qui suit la période d'exclusion potentielle et temporaire prévue dans le système actuel.

Par ailleurs, comme le relevait la Cour des comptes lors de son analyse du budget initial 2025, ces rendements étaient basés sur l'évaluation budgétaire des programmes électoraux réalisée par le BFP en vue des élections de juin 2024. Or, ces travaux n'avaient été depuis lors ni actualisés, ni adaptés aux modalités d'exécution de la mesure prévues dans l'accord de gouvernement²⁰⁸.

²⁰³ Nombre de naissance : 108.150 en 2024 et 110.198 en 2023.

²⁰⁴ Montant de l'indemnité moyenne par jour dans le cadre de la protection de la maternité/paternité – moyenne générale de 86,82 euros en 2023 (dernières données disponibles de l'Inami).

²⁰⁵ En utilisant pour 2026 : (1) un montant d'indemnité journalière moyenne de 92,13 euros (application d'un index de 2%), soit 460,67 euros pour une semaine de 5 jours et (2) le nombre de naissance en 2024.

²⁰⁶ Les articles 51 et 52bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage disposent que le travailleur peut être exclu du bénéfice des allocations pendant quatre semaines au moins et 52 semaines au plus s'il abandonne un emploi convenable sans motif légitime. En pratique, la durée moyenne d'exclusion décidée par les directeurs des bureaux de chômage est d'un peu plus de neuf semaines. À l'issue de cette période, le travailleur récupère toutefois le droit à des allocations de chômage et cet événement peut se répéter plusieurs fois au cours de la carrière d'un travailleur.

²⁰⁷ La durée moyenne de chômage de ce public était alors estimée à environ 16 mois.

²⁰⁸ Plus particulièrement, l'évaluation du BFP portait initialement sur une proposition prévoyant que chaque travailleur aurait la possibilité de démissionner deux fois dans une carrière professionnelle sans condition de passé professionnel minimum.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 97

L'Onem a réévalué ces estimations en juin 2025 selon les modalités prévues dans la loi-programme du 18 juillet 2025 mettant en œuvre la mesure. Elles présentent désormais un coût budgétaire de 33,6 millions d'euros en 2026 et de 34 millions d'euros par an entre 2027 et 2030. Ce différentiel a été intégré dans le rapport du Comité de Monitoring du 22 septembre 2025 et donc dans l'exposé général du budget initial 2026.

Tableau – Coût budgétaire de la mesure de démission volontaire avec allocation de chômage temporaire (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029
Budget initial 2025 (a)	0,0	45,0	61,0	61,0	61,0
Réestimation juin 2025 (b)	0,0	-33,6	-34,0	-34,0	-34,0
Différence (b) – (a)	0,0	-78,6	-95,0	-95,0	-95,0

Source : notifications budgétaires des 14 février et 28 mars 2025 et travaux budgétaires de l'Onem

Malgré la réduction du droit à la démission de deux à une seule fois par carrière ainsi que l'apparition de la condition de passé professionnel minimal, la transformation du rendement en surcoût budgétaire s'explique surtout par le maintien du mécanisme de sanction lorsque le démissionnaire renonce à ce droit ou bien lorsqu'il abandonne ultérieurement à nouveau un emploi convenable sans motif légitime.

En conséquence, telle que la mesure est mise en œuvre, un travailleur disposant d'une carrière professionnelle d'au moins dix ans bénéficie dorénavant, une fois au cours de sa carrière, de l'option supplémentaire d'échapper à la période d'exclusion temporaire en échange d'une limitation de la durée de son droit aux allocations à six mois (prolongeable sous conditions).

Sans être en mesure d'apprécier l'ampleur d'une éventuelle surestimation des dépenses, la Cour des comptes relève que la nouvelle estimation effectuée par l'Onem se fonde sur des hypothèses incertaines, notamment que tous les bénéficiaires éligibles choisiront cette nouvelle possibilité²⁰⁹ ou encore que l'introduction de cette mesure stimulera les travailleurs éligibles à démissionner davantage à l'avenir.

5.3.5 Crédit-temps fin de carrière

L'arrêté royal²¹⁰ du 5 septembre 2025 met en œuvre l'augmentation progressive de la condition du passé professionnel requise pour un crédit-temps de fin de carrière²¹¹. À partir du 1^{er} janvier 2026, elle passe de 25 à 31 ans pour les hommes et à 26 ans pour les femmes, puis progressivement à 35 ans pour les hommes et 30 ans pour les femmes d'ici le 1^{er} janvier 2030.

Les rendements ont été revus par l'Onem en septembre 2025, tenant compte des modalités prévues dans l'arrêt royal, et intégrés dans le dernier rapport du Comité de Monitoring ainsi que dans l'exposé général du budget initial 2026.

²⁰⁹ Cette hypothèse paraît rationnelle si l'on considère que les bénéficiaires ne restent en moyenne que trois mois au chômage comme l'Onem l'a considéré dans ses calculs selon l'Enquête sur les Forces de Travail de 2017 de Statbel. Cependant, cela semble plus incertain à mesure que les travailleurs progressent dans leur carrière.

²¹⁰ Arrêté royal du 5 septembre 2025 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps, en ce qui concerne le crédit-temps de fin de carrière.

²¹¹ Le crédit-temps dans le régime fin de carrière permet, actuellement, aux travailleurs âgés du secteur privé, sous certaines conditions dont celle de totaliser au moins 25 années de carrière salariée, de travailler à 4/5^{ème} ou à mi-temps, tout en bénéficiant potentiellement d'allocations d'interruption de carrière par l'Onem, compensant partiellement la perte de salaire (55.235 bénéficiaires et 237,6 millions d'euros d'allocations de chômage en 2024). Le régime général prévoit que le versement de ces allocations compensatoires est toutefois réservé aux travailleurs âgés de 60 ans, tandis que des régimes dérogatoires permettent également de bénéficier sous conditions de telles allocations à partir de 55 ans.

Tableau – Rendement budgétaire sur les crédit-temps fin de carrière (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029
Budget initial 2025 (a)	0,0	9,2	10,9	12,3	14,1
Réestimation septembre 2025 (b)	0,0	1,6	4,2	7,7	12,3
Différence (b) – (a)	0,0	-7,6	-6,7	-4,6	-1,8

Source : notifications budgétaires des 14 février et 28 mars 2025 et travaux budgétaires de l'Onem

Les différences entre ces projections s'expliquent par les modalités définitives prévues par le nouveau cadre réglementaire. En effet, les estimations initiales ne faisaient pas de distinction entre hommes et femmes pour la condition du passé professionnel requise pour bénéficier du régime général. Par ailleurs, elles considéraient également que les travailleurs âgés de moins de 60 ans ne bénéficieraient plus des régimes dérogatoires à l'avenir, dès lors que les conventions collectives de travail qui le permettaient venaient à échéance le 30 juin 2025²¹².

5.3.6 Congé parental parents d'accueil

La mesure ouvrant, au 1^{er} juillet 2025, le droit au congé parental pour les parents d'accueil²¹³ a été mise en œuvre par la loi-programme du 18 juillet 2025. Le congé parental est un congé thématique qui permet de suspendre ou de réduire temporairement ses prestations de travail pour s'occuper de son/ses enfant(s) et qui donne droit à une allocation forfaitaire mensuelle octroyée par l'Onem. Avant l'introduction de la mesure, le congé parental était ouvert uniquement aux parents au premier degré et adoptifs.

Lors du budget initial 2025, le coût annuel était évalué à 1,1 million d'euros à partir de 2026 (ONSS-Gestion globale : 0,8 million d'euros pour le secteur privé et SPF Emploi : 0,3 million d'euros pour le secteur public). L'Onem considère que l'estimation initiale reste valable.

5.3.7 Suppression des allocations de chômage de mobilité interrégionale et pour métiers en pénurie

L'arrêté royal du 5 septembre 2025 a mis fin à l'octroi des allocations de mobilité interrégionale ainsi qu'aux allocations pour métiers en pénurie. Une correction technique de -0,3 million d'euros a été appliquée au projet de budget initial 2026 de l'Onem, afin de porter le montant des recettes et dépenses à zéro. Plus aucun rendement/coût budgétaire n'est attendu pour les années ultérieures.

5.3.8 Mesure hors Gestion globale – Harmonisation des interruptions de carrière et des crédits temps

Lors du budget initial 2025, le gouvernement prévoyait d'harmoniser les différentes formes d'interruption de carrière²¹⁴ avec celles du crédits-temps²¹⁵. Les principales divergences entre les deux systèmes résident dans le montant des allocations forfaitaires accordées, les conditions d'accès et la durée du droit. La mesure présentait un coût budgétaire brut estimé de 11,5 millions d'euros en 2025 (effet d'anticipation) pour atteindre un rendement brut de 12,1 millions d'euros en 2030, à la fin de la période de transition entre l'ancien et le nouveau système. La Cour des comptes

²¹² À la suite de l'accord conclu à ce sujet au sein du Groupe des Dix du 13 mars 2025, ces conventions ont depuis lors été prolongées jusqu'au 30 juin 2029.

²¹³ Parent d'accueil : travailleur désigné par le tribunal, par un service de placement agréé, par les services de l'Aide à la Jeunesse ou par le Comité pour l'aide spéciale à la Jeunesse, visant un placement familial de longue durée, pour lequel il est clair dès le début que l'enfant séjournera au minimum six mois au sein de la même famille d'accueil.

²¹⁴ Régime qui permet aux travailleurs d'interrompre complètement leur activité professionnelle ou de réduire leurs prestations de travail, éventuellement avec l'octroi d'une allocation dans le secteur public. Le financement est assuré par une dotation du SPF Emploi et par les entités fédérées.

²¹⁵ Il s'agit d'une interruption de carrière dans le secteur privé. Le financement est assuré par la Gestion globale.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 99

constatait que les coûts/rendements étaient présentés de manière brute, sans prendre en considération les recettes versées par les entités fédérées²¹⁶.

En 2025, la mesure n'a pas été concrétisée. En conséquence, le gouvernement a reporté la mesure à 2026 en reprenant uniquement le montant des dépenses relevant de l'entité I, conformément à l'observation précédente de la Cour. La mesure présente donc un coût budgétaire estimé de 4,7 millions d'euros en 2026 pour atteindre un rendement net de 14,6 millions d'euros en 2031²¹⁷. Ces montants proviennent de l'estimation initiale de l'Onem qui n'a pas fait l'objet d'une réévaluation. Les modalités et le calendrier d'entrée en vigueur ne sont toujours pas connus à ce jour.

Enfin, considérant que les ministres compétents doivent présenter une proposition d'ici la fin juillet 2026 et les modifications au régime du crédit-temps intervenues en 2025, les impacts budgétaires devront être revus.

²¹⁶ Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, certaines compétences qui relevaient de la responsabilité de l'Onem ont été transférées vers les entités fédérées. L'Onem reste, néanmoins, compétent pour l'exécution du régime d'interruptions de carrière pour la fonction publique locale, provinciale, communautaire et régionale, tant que les entités fédérées n'utilisent pas sa compétence pour mettre fin à l'utilisation du régime fédéral. Les entités fédérées financent les dépenses réalisées par l'Onem pour leur compte. En 2025, seules les entités fédérées flamandes ont procédé au transfert de cette compétence.

²¹⁷ Pour l'entité II, hors entités fédérées flamandes, la mesure affiche un coût de 6,9 millions d'euros en 2026 et diminue progressivement pour atteindre 2,4 millions d'euros en 2031.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2026 / 100

Annexe 1 : Réforme de l'impôt des personnes physiques (2026-2030)

	2026	2027	2028	2029	2030
Incidence budgétaire totale (2026-2030) par année budgétaire (en millions d'euros)					
Incidence totale	-420,93	-669,46	-1.534,96	-3.978,37	-5.350,90
Relèvement quotité exemptée	-531,00	-714,70	-1.057,74	-3.483,97	-4.988,40
Bonus à l'emploi fiscal	-60,00	-60,00	-218,00	-218,00	-218,00
Cotisation spéciale de sécurité sociale			-422,99	-422,99	-422,99
Sous-total I : Réforme fiscale au sens strict	-591,00	-774,70	-1.698,73	-4.124,96	-5.629,39
Réforme enfants à charge	6,76	-5,24	10,86	-30,34	-30,34
Supplément parents isolés uniquement pour les parents réellement isolés				134,60	134,60
Réduction d'impôt allocations de chômage	257,40	253,40	245,90	215,50	215,50
Extinction quotient conjugal d'ici 2029	66,29	114,59	145,59	78,79	78,79
Extinction quotient conjugal pour les pensionnés	13,02	29,02	47,22	26,72	26,72
Suppression progressive de la réduction d'impôt pour les pensions les plus élevées	33,95	33,55	32,75	22,35	22,35
Diminution de l'impôt sur les pensions		-26,50	-26,50	-26,50	-26,50
Déduction pour les entrepreneurs		-89,75	-89,75	-114,40	-114,40
Suppression majoration d'impôt versements anticipés	-12,42	-12,42	-12,42	-12,42	-12,42
Augmentation rémunération dirigeants d'entreprise	19,17	19,17	19,17	19,17	19,17
Sanction règle des 20 % -7,5 % - part travailleurs	10,57	11,88	12,44	12,44	12,44
Sanction règle des 20 % -7,5 % - part dirigeants d'entreprise	18,30	20,51	21,48	21,48	21,48
Droits d'auteur	-142,13	-142,13	-142,13	-142,13	-142,13
Heures supplémentaires	-100,84	-100,84	-100,84	-100,84	-100,84
Facteur correctif communes :				42,17	174,07
Sous-total II : Autres mesures	170,07	105,24	163,77	146,59	278,49
Incidence fédérale par année budgétaire (en millions d'euros)					
Pouvoir fédéral	-320,26	-493,70	-1.273,80	-3.017,01	-4.072,12
Relèvement quotité exemptée	-372,20	-501,24	-741,83	-2.443,44	-3.498,55
Bonus à l'emploi fiscal	-60,00	-60,00	-218,00	-218,00	-218,00
Cotisation spéciale de sécurité sociale	0,00	0,00	-422,99	-422,99	-422,99
Sous-total I : Réforme fiscale au sens strict	-432,20	-561,24	-1.382,82	-3.084,43	-4.139,54
Réforme enfants à charge	4,74	-3,67	7,61	-21,27	-21,27
Supplément parents isolés uniquement pour les parents réellement isolés				94,35	94,35
Réduction d'impôt allocations de chômage	180,42	177,62	172,36	151,05	151,05
Extinction quotient conjugal d'ici 2029	46,46	80,32	102,05	55,23	55,23
Extinction quotient conjugal pour les pensionnés	9,13	20,34	33,10	18,73	18,73
Suppression progressive de la réduction d'impôt pour les pensions les plus élevées	23,80	23,52	22,96	15,67	15,67
Diminution de l'impôt sur les pensions		-18,57	-18,57	-18,57	-18,57
Déduction pour les entrepreneurs		-62,91	-62,91	-80,19	-80,19
Suppression majoration d'impôt versements anticipés	-12,42	-12,42	-12,42	-12,42	-12,42
Augmentation rémunération dirigeants d'entreprise	13,44	13,44	13,44	13,44	13,44
Sanction règle des 20 % -7,5 % - part travailleurs	10,57	11,88	12,44	12,44	12,44
Sanction règle des 20 % -7,5 % - part dirigeants d'entreprise	18,30	20,51	21,48	21,48	21,48
Droits d'auteur	-99,62	-99,62	-99,62	-99,62	-99,62
Heures supplémentaires	-82,88	-82,88	-82,88	-82,88	-82,88
Sous-total II : Autres mesures	111,93	67,54	109,02	67,42	67,42
Incidence budgétaire totale	-420,93	-669,46	-1.534,96	-4.020,54	-5.524,97
Pouvoir fédéral	-320,26	-493,70	-1.273,80	-3.017,01	-4.072,12
Régions	-75,62	-134,23	-200,92	-780,69	-1.131,59
Communes (hors facteur correctif)	-25,04	-41,53	-60,24	-222,85	-321,27

Source: SPF Finances et Cour des comptes

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandstalige versie van dit verslag.

**ADRESSE**

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be