

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

18 december 2025

WETSVOORSTEL**houdende maatregelen
om tot volledige werkgelegenheid te komen****Advies van het Rekenhof**

*Zie:*Doc 56 **0889/ (2024/2025):**

- 001: Wetsvoorstel van de heer Magnette c.s.
002: Advies van de Raad van State.

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

18 décembre 2025

PROPOSITION DE LOI**portant des mesures
pour atteindre le plein emploi****Avis de la Cour des comptes**

*Voir:*Doc 56 **0889/ (2024/2025):**

- 001: Proposition de loi de M. Magnette et consorts.
002: Avis du Conseil d'État.

02720

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
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

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



Advies van het Rekenhof

Wetsvoorstel houdende maatregelen om tot volledige werkgelegenheid te komen

DOC 56 0889/001

Adviesvraag

Het wetsvoorstel DOC 56 0889/001 werd op 12 mei 2025 ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het Rekenhof ontving op 26 mei 2025 een brief van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met de vraag om – op verzoek van de commissie Sociale Zaken, Werk en Pensioenen – de budgettaire impact te ramen die de goedkeuring van dit wetsvoorstel als gevolg zou hebben.

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

De algemene vergadering van het Rekenhof keurde dit advies goed op 17 december 2025.

1 Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel wil de nodige maatregelen treffen om de werkzaamheidsgraad te verhogen met het oog op volledige werkgelegenheid. Dat doet het met twee instrumenten:

1. Een **aanwervingsplicht**: ondernemingen met meer dan 50 werknemers en overheidsdiensten moeten ten minste 3 % langdurig werklozen in dienst nemen¹;
2. Een **fiscale stimulans**: gedurende een periode van maximaal 48 maanden wordt fiscale steun toegekend aan werkgevers die minstens 3 % langdurig werklozen in dienst nemen. Die steun komt in de vorm van een vrijstelling van bedrijfsvoorheffing ten belope van 1.250 euro per maand (15.000 euro per jaar), wat overeenkomt met de gemiddelde uitkering voor langdurig werklozen in 2024. De besparing door de jobcreatie zou het dus mogelijk maken de maatregel te financieren.

2 Budgettaire impact

Het Rekenhof heeft met twee scenario's gewerkt voor het vervolg van dit advies en voor de becijfering van de budgettaire impact van het wetsvoorstel:

- **Scenario 1** laat alle moeilijkheden buiten beschouwing die veroorzaakt worden doordat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet op elkaar zijn afgestemd (onvoldoende of ongeschikte competenties en kwalificaties van sommige rechthebbenden voor het

¹ Het wetsvoorstel definieert 'langdurig werkloze' als een volledig werkloze die al ten minste 24 maanden uitkeringsgerechtigd is of die zijn rechten op een uitkering verliest door een te lange werkloosheidsperiode.

aanbod van jobs). Het gaat uit van de veronderstelling dat de logica van het wetsvoorstel volledig geconcretiseerd kan worden.

- **Scenario 2** vertrekt van een meer restrictieve hypothese die rekening wil houden met bepaalde beperkingen in het arbeidsaanbod bij de personen uit de doelgroep.

2.1 Scenario 1

2.1.1 Aantal gecreëerde arbeidsplaatsen

Voor de uitvoering van het wetsvoorstel is het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen het kleinste van deze twee getallen:

- het aantal arbeidsplaatsen dat overeenstemt met de aanwervingsplicht;
- het aantal werklozen in de doelgroep van gerechtigden.

Als het aantal te creëren arbeidsplaatsen groter is dan het aantal gerechtigden, zullen bepaalde arbeidsplaatsen vacant blijven en zal het aantal effectief gecreëerde arbeidsplaatsen gelijk zijn aan het aantal gerechtigden. Als het aantal gerechtigden echter groter is dan het aantal arbeidsplaatsen, zullen sommige gerechtigden niet worden aangeworven, en zal het aantal effectieve arbeidsplaatsen gelijk zijn aan het aantal arbeidsplaatsen die de organisaties moeten creëren.

2.1.2 Volume aan te creëren arbeidsplaatsen

Alle organisaties met meer dan 50 medewerkers zouden onder de aanwervingsplicht vallen. Bij organisaties met minder dan 50 medewerkers geldt de verplichting enkel voor organisaties uit de overheidssector.

Volgens de werkgelegenheidsstatistieken van de RSZ² zijn er bij de organisaties met meer dan 50 medewerkers 3.082.855 arbeidsplaatsen. Bij organisaties met minder dan 50 medewerkers zijn dat er 1.177.476.

De beschikbare gegevens voor ondernemingen met minder dan 50 medewerkers maken geen onderscheid tussen overheidswerkgevers en private werkgevers.

Volgens diezelfde statistieken werken er 3.108.451 medewerkers in de privésector en 1.151.880 in de overheidssector. Die laatste heeft dus 27,0 % van de werknemers in dienst. Als we die verhouding toepassen op werkgevers met minder dan vijftig medewerkers, zou het aantal arbeidsplaatsen in overheidsorganisaties met minder dan vijftig medewerkers gelijk zijn aan $1.177.476 \times 0,27 = 318.358$.

Het aantal te creëren arbeidsplaatsen zou dus in totaal gelijk zijn aan $0,03 \times (3.082.855 + 318.358) = 102.036$.

2.1.3 Doelgroep van gerechtigden

Volgens de gegevens die de RVA op 28 mei 2025 op verzoek van het Rekenhof meedeelde, waren 136.182 uitkeringsgerechtigde volledig werklozen al meer dan twee jaar werkloos. Ook de niet-werkzoekende werklozen zijn in die groep opgenomen omdat ze niet buiten de maatregel vallen.

Aangezien de doelgroep meer individuen telt dan het aantal te creëren arbeidsplaatsen, zou het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen gelijk zijn aan 102.036.

² RSZ, *Arbeidsmarktanalyse: gedetailleerde kwartaalgegevens*, webpagina bijgewerkt op 28 mei 2025, www.rsz.be.

De fiscale stimulansen waarin het wetsvoorstel voorziet, zouden werkgevers kunnen aanzetten om meer gerechtigden in dienst te nemen dan waartoe ze wettelijk verplicht zijn. Bij deze raming wordt geen rekening gehouden met die parameters.

Het wetsvoorstel zegt overigens niets over aanwerving van nieuwe medewerkers om de opgelegde 3 % te bereiken. Er lijkt geen limiet te staan op de periode waarin aangeworven werklozen meetellen voor het quotum. In de praktijk zou hiermee een mechanisme kunnen worden ingevoerd dat werkgevers ertoe aanzet om werklozen aan te werven die geen deel uitmaakten van het initiële quotum.

Het wetsvoorstel definieert twee categorieën gerechtigden van de maatregel: werklozen die al meer dan twee jaar een uitkering ontvangen, en werklozen die hun recht op uitkeringen verliezen omdat ze al te lang werkloos zijn. De gegevens van de RVA schetsen de situatie op 28 mei 2025, toen de nieuwe regelgeving die uitkeringen beperkt in de tijd³ nog niet van kracht was. De tweede categorie van gerechtigden bestond in die periode nog niet. We kunnen wel aannemen dat beide categorieën zijn opgenomen in de RVA-gegevens: de werklozen die na twee jaar nog altijd werkloos zijn, en de werklozen die hun recht op uitkeringen gaan verliezen.

2.1.4 Financiële effecten van een tewerkstelling

Besparing door het stopzetten van de uitkering

De doelgroep van gerechtigden die opnieuw aan de slag gaan, zou moeten overgaan van het statuut van uitkeringsgerechtigde naar dat van werknemer. Voor de overheidsfinanciën betekent dat een besparing omdat er geen uitkering meer moet worden betaald.

Het wetsvoorstel haakt in op de nieuwe regelgeving die werkloosheidsuitkeringen beperkt in de tijd. Werklozen die hun uitkering verliezen, worden potentiële gerechtigden van het wetsvoorstel.

Om de zaken te vereenvoudigen gaat de raming van het Rekenhof ervan uit dat, mocht het wetsvoorstel niet goedgekeurd worden, alle werklozen uit de doelgroep een leefloon zullen ontvangen.

In de praktijk is het mogelijk dat een deel van de werklozen een werkloosheidsuitkering blijft ontvangen. Aangezien zij echter in de derde vergoedingsperiode zitten, zou hun uitkering niet veel verschillen van een leefloon. Sommige werklozen die hun recht op een uitkering kunnen verliezen, zullen overigens werk vinden vóór de twee jaar werkloosheid verstrijkt en voor ze dus in de doelgroep terechtkomen. Sommigen zullen dan weer niet voldoen aan de voorwaarden om een vervangingsinkomen te krijgen. Het is onmogelijk vooraf (dus vóór het recht op een uitkering wordt beperkt in de tijd) te bepalen hoe de werklozen gespreid zullen zijn over de twee categorieën. Daarom is het verantwoord om met een vereenvoudigende hypothese te werken. Het effect zal daarmee mogelijk overschat worden.

We gaan ervan uit dat de 102.036 personen uit de doelgroep in dezelfde verhouding over de gezinscategorieën gespreid zijn als de volledige populatie leefloners. Tabel 1 geeft weer hoe ze gespreid zouden zijn volgens de leeflooncategorieën, en toont de totale ontvangen uitkeringen.

³ Programmawet van 18 juli 2025.

Tabel 1 – Leefloon: bedrag en aantal gerechtigden per gezinscategorie

	Gezinscategorie			Totaal
	Samenwonende	Alleenstaande	Samenwonende met gezinslast	
Leefloon op jaarbasis (in euro)	10.513,6	15.770,41	21.312,87	
% personen binnen de populatie leefloners	25,0 %	32,6 %	42,4 %	
Aantal personen in de doelgroep	25.468	33.263	43.305	102.036
Totaal (in miljoen euro)	267,8	524,6	923,0	1.715,3

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van de POD Maatschappelijke Integratie

De leeflonen worden slechts voor een deel gefinancierd door de POD Maatschappelijke Integratie. Het gaat om zo'n 55 à 70 %, een percentage dat varieert naargelang van het aantal gerechtigden⁴. De rest is ten laste van de OCMW's. De toename van het aantal leefloners zal financieel zwaar wegen op de gemeenten. Om die last te verlichten voorziet de regering in een bijkomende financiering van 342 miljoen ten gunste van de lokale besturen⁵. Het precieze aandeel van de gemeenten in de financiering van de leeflonen valt dus onmogelijk te bepalen. Voor deze raming becijferen we daarom de totale besparing zonder het deel ten laste van de OCMW's eruit te isoleren.

In het eerste scenario zou door de uitvoering van het wetsvoorstel naar schatting 1,7 miljard euro bespaard worden op uitkeringen.

Ontvangsten door de tewerkstelling

De sociale bijdragen en de fiscale ontvangsten die voortkomen uit de nieuwe tewerkstelling als gevolg van het wetsvoorstel, kunnen het best als bijkomende ontvangsten worden beschouwd. De vrijstelling van bedrijfsvoorheffing zal van die ontvangsten worden afgetrokken.

Omdat werklozen die hun uitkering gaan verliezen over het algemeen werknemers zijn die moeilijk te activeren zijn op de arbeidsmarkt, neemt het Rekenhof aan dat ze allemaal worden aangeworven met een loon gelijk aan het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen (GGMMI), dat varieert naargelang van de leeftijd en de anciënniteit van de werknemer. Voor een werknemer van 18 jaar of ouder met 12 maanden anciënniteit is dat 2.063,84 euro bruto per maand, wat overeenstemt met een jaarinkomen (inclusief vakantiegeld) van 26.664,8 euro (12,92 x 2.063,84).

⁴ POD Maatschappelijke Integratie, *Primabook, Staatstoelagen*.

⁵ Bruxelles Today, *Réforme du chômage : l'État débloque jusqu'à 342 millions d'euros pour les CPAS*.

Tabel 2 – Berekening van de sociale bijdragen en van de bedrijfsvoorheffing voor het GGMMI (in euro)⁶

	Maandelijks	Jaarlijks
Gewaarborgd gemiddeld minimum-maandinkomen (GGMMI)	2.063,8	24.766,1
Maandloon + vakantiegeld = bruto	2.222,1	26.664,8
Werkgeversbijdrage RSZ	555,5	6.666,2
Persoonlijke RSZ-bijdrage	290,4	3.485,0
Werkbonus ⁷	270,6	3.246,8
Belastbaar	2.202,2	26.426,6
Bedrijfsvoorheffing	151,2	1.813,9
Speciale inhouding	10,7	128,2
Netto	2.040,4	24.484,6
Totale sociale bijdragen	586,0	7.032,6

Bron: Securex

Het wetsvoorstel voorziet in een vrijstelling van bedrijfsvoorheffing van 15.000 euro per jaar om de werkgevers te steunen, maar plafonneert het bedrag van de vrijstelling tot de totale bedrijfsvoorheffing verschuldigd aan de Schatkist.

De steunmaatregel zou pas ten volle effect sorteren vanaf een loon waarvoor 15.000 euro aan bedrijfsvoorheffing verschuldigd is, dat wil zeggen zo'n 51.750 euro bruto⁸, wat hoger is dan het mediane loon in 2023⁹. Een aantal hoogopgeleide werklozen zou weliswaar zo'n loon kunnen ontvangen, maar dat is een minderheid. Bij lage lonen zou de stimulans van vrijstelling van bedrijfsvoorheffing slechts een beperkte impact kunnen hebben.

De keuze om de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing als stimulans te gebruiken wordt door de auteurs van het wetsvoorstel gemotiveerd met een verwijzing naar de limieten van de federale bevoegdheden: verminderingen van sociale bijdragen zijn een gewestelijke bevoegdheid. De vrijstelling van bedrijfsvoorheffing wordt gebruikt in sectoren waar ze de loonkosten van hooggekwalificeerde werknemers of van nachtwerk kan verminderen, die gepaard gaan met een hoge bedrijfsvoorheffing¹⁰. Bij lage lonen is het effect van het instrument echter beperkt omdat de bedrijfsvoorheffing slechts een gering aandeel in het loon vertegenwoordigt.

Tabel 3 geeft de totale nieuw geïnde bijdragen en de fiscale ontvangsten van scenario 1 weer. De bedragen per tewerkgestelde gerechtigde in tabel 2 zijn vermenigvuldigd met het aantal

⁶ Securex, *Rekenmotor*, pagina geraadpleegd in november 2025, www.securex.eu.

⁷ Bijdragevermindering voor de erg lage lonen. cf. Sociale zekerheid Onderneming, *Werkbonus*, pagina geraadpleegd in december 2025, www.socialsecurity.be.

⁸ ABVV, *Bereken je nettoloon*, pagina geraadpleegd in november 2025, www.abvv.be

⁹ Volgens de gegevens van Statbel bedraagt het mediane loon 44.736 euro.

¹⁰ Rekenhof, *Vrijstellingen van storting van bedrijfsvoorheffing. Een complexe regeling ter ondersteuning van werkgevers*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, maart 2019, 72 p.; *Vrijstellingen van storting van bedrijfsvoorheffing (opvolgingsaudit)*, december 2023, 81 p., rekenhof.be.

gecreëerde arbeidsplaatsen (102.036). Er zouden geen fiscale ontvangsten zijn omdat de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing slechts beperkt zou worden toegepast.

Tabel 3 – Sociale en fiscale ontvangsten (in miljoen euro)

Ontvangsten	Bedragen
Totale ontvangsten uit sociale bijdragen (1)	717,6
Fiscale ontvangsten (2)	185,1
– Potentiële vrijstelling van bedrijfsvoorheffing (15.000 euro/jaar)	-1.531,0
Totale fiscale ontvangsten	0

Bron: Rekenhof

Als alle aangeworven medewerkers het GGMMI ontvingen, zou de steun voor de werkgevers in de vorm van vrijstelling van bedrijfsvoorheffing beperkt blijven tot 185 miljoen euro. De Staat zou 717,6 miljoen euro aan bijkomende sociale bijdragen innen.

2.1.5 Kosten voor de werkgevers uit de overheidssector

De maatregel zou alle werkgevers uit de overheidssector verplichten om 3 % langdurig werklozen in dienst te nemen. Als we aannemen dat die aanwervingen worden toegevoegd aan het personeel van de openbare diensten (en dat er dus geen sprake is van vervangingseffect), gaat het om bijkomende kosten voor de sector. **Tabel 4** geeft weer hoeveel medewerkers de overheidssector in dienst zou moeten nemen: 3 % van 27 % van de arbeidsplaatsen in organisaties met meer dan 50 werknemers (cf. **punt 2.1**) en alle arbeidsplaatsen in ondernemingen met minder dan 50 werknemers.

In de hypothese dat alle medewerkers worden aangeworven met een GGMMI, zouden de totale kosten voor de overheidssector 920,5 miljoen euro bedragen. Dat komt naar voren in **tabel 4**.

Tabel 4 – Aantal arbeidsplaatsen en aanwervingskosten voor de overheidssector

Aantal arbeidsplaatsen in organisaties met meer dan 50 werknemers	24.971,1
Aantal arbeidsplaatsen in organisaties met minder dan 50 werknemers	9.550,7
Totale arbeidsplaatsen in de overheidssector	34.521,9
GGMMI (+ vakantiegeld) in euro	26.664,80
Kosten voor de overheidssector (in miljoen euro)	920,5

Bron: Rekenhof

Op basis van de hypothesen in scenario 1 zou de besparing in het leefloonstelsel 1.715,3 miljoen euro bedragen. De nieuwe sociale ontvangsten zouden 717,6 miljoen euro bedragen en er zouden geen fiscale ontvangsten zijn.

Aangezien alle werkgevers verplicht zouden zijn om werklozen in dienst te nemen die hun uitkering verliezen, zouden de werkgevers 920,5 miljoen euro aan bijkomende kosten dragen. In totaal zou het gunstige effect voor de staatsbegroting 1.512,4 miljoen euro per jaar bedragen. Dat bedrag moet worden beschouwd als het theoretische maximale effect want het houdt geen rekening met de factoren die in de praktijk het effect van de maatregelen uit het wetsvoorstel zullen temperen.

2.2 Scenario 2

De hypothese van scenario 1 is nodig om de volledige uitvoering van het wetsvoorstel te simuleren. Waarschijnlijk staat ze echter ver van de realiteit op de arbeidsmarkt.

In scenario 2 formuleert het Rekenhof daarom een hypothese waarmee het de beperkingen van het beschikbare werkaanbod op de arbeidsmarkt bij de gerechtigde doelgroep beter wil vatten. Het formuleert daarentegen geen hypothese over de vraag naar arbeid bij de werkgevers, en gaat er dus van uit dat die vraag gelijk is aan de verplichting om langdurig werklozen aan te werven.

Om de situatie van de doelgroep te benaderen baseert het Rekenhof zich op een studie van de ULB¹¹ die stelt dat van de 89.112 individuen in de betreffende populatie (uitkeringsgerechtigde volledig werklozen tussen 18 en 55 jaar die meer dan twee jaar werkloos zijn) er 25.433 werk zouden vinden, 30.122 leefloner zouden worden en 33.557 een arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering zouden ontvangen.

Voor zijn raming vertrekt het Rekenhof van de veronderstelling dat de goedkeuring van het wetsvoorstel zou leiden tot de aanwerving van de potentiële leefloongerechtigden. 33,8 % van de langdurig werklozen (d.w.z. 30.122/89.112) zou dus kunnen profiteren van de maatregel. Toegepast op de 136.182 personen van de doelgroep uit scenario 1 (die ook de werklozen ouder dan 55 jaar omvat), zou het om 46.033 personen gaan.

Tabel 5 geeft de resultaten weer voor een groep van 46.033 individuen. Ze zijn berekend op basis van de resultaten die zijn verkregen voor scenario 1 (tabel 2).

¹¹ ULB, Département d'économie appliquée, B. Bayenet et autres, *Limiter à deux ans les allocations de chômage : quelles conséquences sur les finances des CPAS ?*, Policy Brief n° 2407, december 2024, 8 p., <https://dulbea.ulb.be>.

Tabel 5 – Scenario 2 (in miljoen euro)

	Aantal of bedrag	Berekening
Aantal gerechtigden	46.033	
Besparing op leeflonen (1)	773,8	$46.033/102.036 \times 1.715,3$
Sociale ontvangsten (2)	323,7	$46.033 \times 7.032,6$
Potentiële vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	690,5	15.000×46.033
Fiscale ontvangsten (3)	0	De vrijstelling van bedrijfsvoorheffing is hoger dan de belasting, die 83,5 miljoen euro bedraagt $(1.813,9 \times 46.033)$
Aanwervingskosten in de overheidssector (4)	415,5	$46.033 \times (34.521,9/102.036) \times 26.664,80$ (GGMMI)
Totaal effect (1 + 2 + 3-4)	682,0	

Bron: Rekenhof

Volgens de ULB-studie zouden 25.433 langdurig werklozen werk vinden zonder dat er stimulansen aan te pas komen. Voor die categorie personen zou de uitvoering van het wetsvoorstel een buitenkans kunnen zijn omdat ze ook zonder het wetsvoorstel werk hadden gevonden. Hun werkgever kan dan de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing krijgen. In de groep van 136.182 werklozen zou het om 38.867 werknemers gaan, wat neerkomt op een totale kostprijs van $1.813,9 \times 38.867 = 70,50$ miljoen euro.

In scenario 2 zou de netto budgettaire impact, rekening houdend met alle verwachte effecten, zich dus beperken tot 61,5 miljoen euro (namelijk $682,0 - 70,5$ miljoen euro).

3 Conclusie

Een groep gerechtigden integreren op de arbeidsmarkt zou in theorie twee gunstige effecten hebben voor de overheidsfinanciën:

1. een besparing in de uitkeringen die de doelgroep ontving (bv. het leefloon);
2. fiscale en sociale ontvangsten die voortvloeien uit de nieuwe arbeidsplaatsen.

Op basis van de hypothesen in **scenario 1** (geen beperking qua arbeidsaanbod, wat impliceert dat de 102.036 theoretische arbeidsplaatsen zouden worden ingevuld) zou de besparing in het leefloonstelsel 1.715,3 miljoen euro bedragen. De nieuwe sociale ontvangsten zouden 717,6 miljoen euro bedragen en er zouden geen fiscale ontvangsten zijn. De overheids-werkgevers op alle beleidsniveaus zouden samen 920,5 miljoen euro aan bijkomende kosten dragen.

In totaal zou het gunstige effect voor de staatsbegroting 1.512,4 miljoen euro per jaar bedragen. Dat bedrag moet worden beschouwd als het theoretische maximale effect want het houdt geen rekening met factoren die in de praktijk het effect van de beoogde maatregelen zullen temperen.

De hypothesen van **scenario 2** houden rekening met een aantal factoren die het arbeidsaanbod in de doelgroep beperken. Volgens dat scenario, dat ook rekening houdt met 'buitenkanseffecten', zou het gunstige effect beperkt kunnen zijn tot 611,5 miljoen euro. Maar zelfs in dat meer restrictieve scenario wordt geen rekening gehouden met de beperkingen in de vraag naar arbeid bij de werkgevers. Daardoor zouden sommige gerechtigden geconfronteerd worden met een arbeidsvraag die niet past bij hun profiel. Scenario 2 zou het effect dus nog kunnen overschatten.

Dat de activering van inactieve personen goed is voor de overheidsfinanciën behoeft geen betoog, want de sociale uitgaven gaan daarmee automatisch dalen terwijl de sociale en fiscale ontvangsten stijgen. Elk werkgelegenheidsbeleid zou daar dus naar moeten streven. Het wetsvoorstel wil die doelstelling via twee instrumenten ondersteunen: een aanwervingsverplichting voor de werkgevers en een fiscale stimulans.

Het Rekenhof wijst er evenwel op dat de structuur van de vraag naar en het aanbod van arbeid in de doelgroep de effectiviteit van de maatregel in het gedrang kan brengen. In de praktijk kunnen tal van werkgevers mogelijk niet de juiste profielen binnen de doelgroep vinden om aan hun verplichting te kunnen voldoen.

Bij de laagste lonen kan de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing bovendien slechts zeer partieel worden toegepast. De stimulans voor werkgevers om langdurig werklozen in dienst te nemen, zou daardoor heel beperkt zijn, wat het tweede instrument minder doeltreffendheid dreigt te maken.

In deze raming heeft het Rekenhof geen rekening gehouden met de ontvangsten die kunnen voortkomen uit de toepassing van administratieve sancties.



Avis de la Cour des comptes

Proposition de loi portant des mesures pour atteindre le plein emploi

DOC 56 0889/001

Demande d'avis

La proposition de loi DOC [56 0889/001](#) a été déposée à la Chambre des représentants le 12 mai 2025.

Le 26 mai 2025, la Cour des comptes a reçu une demande d'avis du président de la Chambre des représentants adressée à la demande de la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions. Elle invite la Cour à estimer l'incidence budgétaire qui découlerait de l'adoption de la proposition de loi.

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

L'assemblée générale de la Cour des comptes a approuvé cet avis le 17 décembre 2025.

1 Objet de la proposition de loi

La proposition de loi vise à mettre en place les mesures nécessaires pour augmenter le taux d'emploi afin de tendre vers le plein emploi en s'appuyant sur deux instruments :

1. une obligation d'embauche qui prévoit que les entreprises de plus de 50 travailleurs et les services publics emploient au moins 3 % de chômeurs de longue durée¹ ;
2. un incitant fiscal, d'une durée maximale de 48 mois, aux employeurs qui recrutent au moins 3 % de chercheurs d'emploi de longue durée sous forme de dispense de versement du précompte professionnel de 1.250 euros par mois (15.000 euros par an), ce qui équivaut à l'allocation moyenne versée aux chômeurs de longue durée en 2024 ; l'économie réalisée par la création d'emploi permettrait donc de financer la mesure.

2 Estimation de l'incidence budgétaire

Pour la suite de cet avis et le calcul de l'incidence budgétaire de la proposition de loi, la Cour des comptes a établi deux scénarios :

- Le **scénario 1** fait abstraction de toutes les difficultés liées à l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail sur le marché de l'emploi (compétences et qualifications insuffisantes ou inadéquates de certains bénéficiaires par rapport aux

¹ La proposition de loi définit le chercheur d'emploi de longue durée comme le chômeur complet indemnisé depuis au moins 24 mois ou qui perd ses droits à une indemnisation en raison d'une trop longue période de chômage.



- offres d'emploi). L'hypothèse est que la logique de la proposition de loi peut s'accomplir entièrement.
- Le **scénario 2** part d'une hypothèse plus restrictive dans le but de prendre en compte certaines limitations liées à l'offre de travail des individus du groupe cible.

2.1 Scénario 1

2.1.1 Nombre d'emplois créés

Pour mettre en œuvre la proposition de loi, le nombre d'emplois créés est le plus petit des deux nombres suivants :

- le nombre d'emplois correspondant à l'obligation d'embaucher ;
- le nombre de chômeurs dans le groupe cible des bénéficiaires.

En effet, si le nombre d'emplois à créer dépasse celui des bénéficiaires, certains emplois ne seront pas pourvus et le nombre d'emplois effectivement créés sera égal à celui des bénéficiaires. À l'inverse, si le nombre de bénéficiaires dépasse celui des emplois, certains bénéficiaires ne seront pas embauchés et le nombre d'emplois effectif sera égal à celui d'emplois que les organisations doivent créer.

2.1.2 Volume d'emplois à créer

Toutes les organisations employant plus de 50 travailleurs seraient soumises à l'obligation d'embaucher. Parmi celles employant moins de 50 travailleurs, seules celles du secteur public y seraient soumises.

Selon les statistiques de l'emploi de l'ONSS⁴, le nombre de postes de travail dans des organisations de plus de 50 travailleurs est de 3.082.855 et, dans les organisations de moins de 50 travailleurs, de 1.177.476.

Les données disponibles pour les entreprises de moins de 50 travailleurs ne distinguent pas les employeurs privés et publics.

D'après ces mêmes statistiques, il y a 3.108.451 travailleurs dans les organisations du secteur privé et il y en a 1.151.880 dans celles du secteur public, qui occupe donc 27,0 % des travailleurs. Si l'on applique cette proportion aux employeurs de moins de 50 travailleurs, le nombre d'emplois dans des organisations de moins de 50 travailleurs du secteur public serait de $1.177.476 \times 0,27 = 318.358$.

Au total, le nombre d'emplois à créer atteindrait donc $0,03 \times (3.082.855 + 318.358) = 102.036$.

2.1.3 Groupe cible des bénéficiaires

Selon les données au 28 mai 2025 communiquées à la demande de la Cour des comptes par l'Onem, 136.182 chômeurs complets indemnisés étaient au chômage depuis plus de 2 ans. Ce groupe inclut les chômeurs non demandeurs d'emploi, puisqu'ils ne sont pas exclus de la mesure.

Comme le groupe-cible contient plus d'individus que le volume d'emplois à créer, le nombre d'emplois créés serait égal à 102.036.

⁴ ONSS, *Analyse du marché de l'emploi : données trimestrielles détaillées*, page web mise à jour le 28 mai 2025, www.onss.be.



Les incitants fiscaux prévus par la proposition de loi pourraient encourager les employeurs à embaucher un plus grand nombre de bénéficiaires que celui imposé. Ce facteur ne sera pas pris en compte dans cette estimation,

Par ailleurs, la proposition de loi ne précise pas les mécanismes de renouvellement des travailleurs qui permettent de respecter l'obligation de 3 %. Ainsi, il semble qu'il n'y ait pas de limite dans le temps pour qu'un chômeur mis à l'emploi soit pris en considération pour vérifier le respect du quota. En pratique, un mécanisme qui incite à l'embauche de chômeurs qui ne faisaient pas partie du quota initial pourrait être mis en place.

La proposition de loi définit deux catégories de bénéficiaires de la mesure : les chômeurs indemnisés depuis plus de 2 ans et ceux qui perdent le droit aux allocations en raison d'un chômage trop long. Les données de l'Onem concernent la situation au 28 mai 2025, soit une période durant laquelle la nouvelle réglementation relative à la limitation dans le temps des allocations⁵ ne s'appliquait pas encore. À cette période, la seconde catégorie de bénéficiaires n'était pas encore constituée. Par hypothèse, on peut considérer que les données de l'Onem incluent les deux catégories : les chômeurs qui restent au chômage après 2 ans et ceux qui seront exclus.

2.1.4 Effets financiers d'une mise à l'emploi

Économie liée à la fin de l'allocation

Le groupe cible des bénéficiaires remis à l'emploi devrait passer du statut d'allocataire social à celui de travailleur. Pour les finances publiques, cela implique une économie liée à la fin du paiement de leur allocation de chômage.

La proposition de loi fait suite à la nouvelle réglementation sur la limitation dans le temps des allocations de chômage. Les chômeurs exclus deviennent les bénéficiaires potentiels de la proposition de loi.

Pour simplifier, l'estimation de la Cour des comptes considère que, sans mise en œuvre de la proposition de loi, tous les chômeurs du groupe cible bénéficieront du revenu d'intégration sociale (RIS).

En pratique, une partie des chômeurs pourraient ne pas être exclus et continuer à percevoir une allocation de chômage. Cependant, ils seraient en troisième période d'indemnisation et leur allocation ne serait pas très différente du RIS. Par ailleurs, certains chômeurs en fin de droit trouveront un emploi avant d'atteindre les 2 ans de chômage et d'entrer dans le groupe cible. Enfin, certains ne seront pas dans les conditions pour bénéficier d'un revenu de remplacement. Il est toutefois impossible de connaître a priori (avant d'appliquer la limitation dans le temps du droit aux allocations) la manière dont les chômeurs se répartiront dans ces catégories, ce qui justifie l'hypothèse simplificatrice. Celle-ci induit donc une surestimation potentielle de l'effet.

Par hypothèse, on estime que les 102.036 individus du groupe cible se répartissent selon les catégories familiales dans les mêmes proportions que la population complète des bénéficiaires du RIS. Le tableau suivant reprend leur répartition selon les catégories du RIS et le total des allocations perçues.

⁵ Loi-programme du 18 juillet 2025.

**Tableau 1 – Revenu d'intégration sociale : montant et nombre de bénéficiaires par catégorie familiale**

	Catégorie familiale			Total
	Cohabitant	Isolé	Cohabitant avec charge de famille	
RIS annuel (en euros)	10.513,6	15.770,41	21.312,87	
% d'individus dans la population des bénéficiaires du RIS	25,0 %	32,6 %	42,4 %	
Nombre d'individus du groupe cible	25.468	33.263	43.305	102.036
Total (en millions d'euros)	267,8	524,6	923,0	1.715,3

Source : Cour des comptes à partir des données du SPP Intégration sociale

Le financement du RIS ne repose qu'en partie sur le SPP Intégration sociale. La proportion est de 55 à 70 % et varie notamment selon le nombre de bénéficiaires⁶. Le reste est à la charge des CPAS. Toutefois, pour atténuer la charge financière des communes liée à l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RIS, le gouvernement a prévu un financement complémentaire de 342 millions en faveur de ces pouvoirs locaux⁷. La part précise des pouvoirs communaux dans le financement du RIS est donc impossible à déterminer. Dans le cadre de cette estimation, on calculera donc l'économie totale, sans isoler la part à charge des CPAS.

Dans le scénario n° 1, les économies d'allocations liées à la mise en œuvre de la proposition de loi sont estimées à 1,7 milliard d'euros.

Recettes liées à l'emploi

Les cotisations sociales et recettes fiscales liées au nouvel emploi en application de la proposition de loi devraient être prises en compte comme recettes supplémentaires. La dispense de précompte sera déduite de ces recettes.

Comme les chômeurs en fin de droit sont, en général, des travailleurs difficiles à réinsérer sur le marché de l'emploi, la Cour des comptes présuppose qu'ils seraient tous embauchés avec un salaire correspondant au revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMMG), qui varie suivant l'âge et l'ancienneté du travailleur. Pour un travailleur de 18 ans ou plus avec 12 mois d'ancienneté, il est de 2.063,84 euros brut par mois, ce qui correspond, en revenu annuel en tenant compte du pécule de vacances, à 26.664,8 euros (12,92 x 2.063,84).

⁶ SPP Intégration sociale, *Primabook, Les subventions de l'État*.

⁷ Bruxelles Today, *Réforme du chômage : l'État débloque jusqu'à 342 millions d'euros pour les CPAS*.

Tableau 2 – Calcul des cotisations sociales et du précompte professionnel pour le RMMM (en euros)⁸

	Mensuel	Annuel
Revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMM)	2.063,8	24.766,1
Revenu mensuel + pécule de vacances = Brut	2.222,1	26.664,8
Cotisation patronale ONSS	555,5	6.666,2
Cotisation personnelle ONSS	290,4	3.485,0
Bonus à l'emploi ⁹	270,6	3.246,8
Imposable	2.202,2	26.426,6
Précompte professionnel	151,2	1.813,9
Retenue spéciale	10,7	128,2
Net	2.040,4	24.484,6
Total cotisations sociales	586,0	7.032,6

Source : Securex

La proposition de loi prévoit une dispense de précompte de 15.000 euros par an pour soutenir les employeurs, mais elle plafonne le montant de la dispense au total du précompte professionnel dû au Trésor.

La mesure d'aide ne deviendrait pleinement effective qu'à partir d'un salaire qui correspond à un précompte de 15.000 euros, c'est-à-dire environ 51.750 euros brut¹⁰, soit plus que le salaire médian de 2023¹¹. Si certains chômeurs de longue durée très qualifiés pourraient atteindre ce niveau de salaire, ils sont minoritaires. En revanche, la dispense de précompte est susceptible d'avoir un effet incitatif limité pour les bas salaires.

Le choix des auteurs de la proposition de loi d'utiliser la dispense de précompte pour soutenir les employeurs est motivé par les limites des compétences fédérales, puisque les réductions de cotisations sociales relèvent des régions. La dispense de précompte est utilisée dans les secteurs où elle permet de diminuer le coût de travailleurs très qualifiés ou du travail de nuit, dont la rémunération est associée à un précompte professionnel élevé¹². Pour les bas salaires, en revanche, cet instrument est limité par la faible part que représente le précompte dans le salaire.

Le **tableau 3** reprend le total des nouvelles cotisations perçues et des recettes fiscales du scénario 1. Les montants par bénéficiaire mis au travail du **tableau 2** ont été multipliés par le

⁸ Securex, *Moteur de calcul*, page consultée en novembre 2025, www.securex.eu.

⁹ Réduction de cotisation pour les très bas salaires. Voir Sécurité sociale entreprise, *Le bonus à l'emploi*, page consultée en décembre 2025, www.socialsecurity.be.

¹⁰ FGFB, *Calculez votre salaire brut-net*, page consultée en novembre 2025, www.fgfb.be.

¹¹ Selon les données de Statbel, le salaire médian s'élève à 44.736 euros.

¹² Cour des comptes, *Dispenses de versement du précompte professionnel. Un dispositif complexe d'aide aux employeurs*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, mars 2019, 72 p. ; *Dispenses de versement du précompte professionnel (audit de suivi)*, décembre 2023, 81 p., courdescomptes.be.



nombre de postes créés (102.036). Les recettes fiscales seraient nulles, en raison de la dispense de précompte professionnel qui ne serait appliquée que de manière limitée.

Tableau 3 – Recettes sociales et fiscales (en millions d'euros)

Recettes	Montants
Total des recettes de cotisations sociales (1)	717,6
Recettes fiscales (2)	185,1
- Dispense potentielle de versement du précompte professionnel (15.000 euros/an)	- 1.531,0
Recettes fiscales totales	0

Source : Cour des comptes

Si l'ensemble des travailleurs recrutés percevaient le RMMM, l'aide perçue par les employeurs sous forme de dispense de précompte professionnel serait limitée à 185 millions d'euros. L'État percevrait des cotisations sociales supplémentaires de 717,6 millions d'euros.

2.1.5 Coût pour les employeurs du secteur public

La mesure impose une obligation à tous les employeurs publics d'occuper 3 % de chômeurs de longue durée. Si on considère que ces embauches s'ajoutent au personnel des services publics (et qu'il n'y a pas d'effet de substitution), il s'agit de coûts supplémentaires pour le secteur. Le [tableau 4](#) indique le nombre de travailleurs que ce secteur devrait embaucher : 3 % de 27 % des emplois dans les organisations de plus de 50 travailleurs (voir le [point 2.1](#)) et tous ceux des organisations de moins de 50 travailleurs.

Si tous les travailleurs sont engagés au RMMM, selon l'hypothèse, le coût total pour le secteur public atteindrait 920,5 millions d'euros. Le [tableau](#) suivant l'illustre.

Tableau 4 – Nombre d'emplois et coût de l'embauche de travailleurs pour le secteur public

Nombre d'emplois dans les organisations de plus de 50 travailleurs	24.971,1
Nombre d'emplois dans les organisations de moins de 50 travailleurs	9.550,7
Total des emplois dans le secteur public	34.521,9
RMMM (+ pécule) en euros	26.664,80
Coût pour le secteur public (en millions d'euros)	920,5

Source : Cour des comptes

Sur la base des hypothèses du scénario 1, l'économie dans le régime du RIS atteindrait 1.715,3 millions d'euros, les nouvelles recettes sociales atteindraient 717,6 millions d'euros et les recettes fiscales seraient nulles.



Toutefois, comme l'obligation d'embaucher des chômeurs en fin de droit s'impose à tous les employeurs, ceux-ci supporteraient un coût supplémentaire de 920,5 millions d'euros. Au total, il s'agirait d'un effet favorable pour le budget de l'État de 1.512,4 millions d'euros par an. Ce montant doit être considéré comme l'effet maximum théorique, puisqu'il ne prend pas en compte les facteurs qui, en pratique, devraient limiter l'effet des mesures prévues par la proposition de loi.

2.2 Scénario 2

L'hypothèse du scénario 1 est nécessaire pour simuler la mise en œuvre complète de la proposition de loi. Toutefois, elle s'écarte probablement nettement des réalités du marché de l'emploi.

Dans ce scénario 2, la Cour des comptes formule donc une hypothèse qui vise à mieux cerner les limitations du marché de l'emploi du côté de l'offre de travail disponible dans le groupe cible des bénéficiaires. En revanche, elle ne fait pas d'hypothèse au sujet de la demande de travail par les employeurs et suppose donc que cette demande est égale à l'obligation d'embaucher des chômeurs de longue durée.

Pour approcher la situation du groupe cible, la Cour des comptes s'appuie sur une étude de l'ULB³³ qui montre que, sur les 89.112 individus constituant la population considérée (chômeurs complets indemnisés, entre 18 et 55 ans, au chômage depuis plus de 2 ans), 25.433 retrouveraient un emploi, tandis que 30.122 deviendraient bénéficiaires du RIS et 33.557 percevraient des indemnités d'incapacité de travail/invalidité.

Pour son estimation, la Cour des comptes part de l'hypothèse que l'adoption de la proposition de loi conduirait à l'engagement des bénéficiaires potentiels du RIS. 33,8 % des chômeurs de longue durée (soit 30.122/89.112) pourraient donc bénéficier de la mesure. Rapportés aux 136.182 individus du groupe cible du scénario 1 (qui inclut aussi les chômeurs de plus de 55 ans), il s'agirait de 46.033 individus.

Le **tableau 5** présente les résultats pour un groupe de 46.033 individus. Ils sont calculés sur la base des résultats obtenus pour le scénario 1, repris au **tableau 2**.

³³ ULB, Département d'économie appliquée, B. Bayenet et autres, *Limiter à deux ans les allocations de chômage : quelles conséquences sur les finances des CPAS ?*, Policy Brief n° 2407, décembre 2024, 8 p., <https://dulbea.ulb.be>.



Tableau 5 – Scénario 2 (en millions d'euros)

	Nombre ou montant	Calcul
Nombre de bénéficiaires	46.033	
Économie RIS (1)	773,8	$46.033/102.036 \times 1.715,3$
Recettes sociales (2)	323,7	$46.033 \times 7.032,6$
Dispense potentielle de précompte	690,5	15.000×46.033
Recettes fiscales (3)	0	Dispense de précompte supérieure à l'impôt, qui est de 83,5 millions d'euros ($1.813,9 \times 46.033$)
Coût de l'embauche dans le public (4)	415,5	$46.033 \times (34.521,9/102.036)$ $\times 26.664,80$ (RMMMG)
Effet total (1 + 2 + 3 - 4)	682,0	

Source : Cour des comptes

Selon l'étude de l'ULB, 25.433 chômeurs de longue durée trouveraient un emploi sans incitant. Pour cette catégorie d'individus, la mise en œuvre de la proposition de loi pourrait constituer un effet d'aubaine, car ils auraient trouvé un emploi sans que celle-ci soit adoptée. Les employeurs qui les engagent pourront bénéficier de la réduction du précompte professionnel. Ramené au groupe de 136.182 chômeurs, il s'agirait de 38.867 travailleurs, soit un coût total de $1.813,9 \times 38.867 = 70,50$ millions d'euros.

Dans le scénario 2, compte tenu de tous les effets anticipés, l'incidence budgétaire nette serait donc limitée à 61,5 millions d'euros (soit $682,0 - 70,5$ millions d'euros).

3 Conclusion

L'intégration au marché de l'emploi d'un groupe de bénéficiaires aurait deux effets théoriques favorables pour les finances publiques :

1. une économie liée aux allocations que ce groupe cible percevait (RIS par hypothèse) ;
2. des recettes fiscales et sociales découlant des nouveaux emplois.

Sur la base des hypothèses du **scénario 1** (pas de limitation du côté de l'offre de travail, ce qui implique que les 102.036 emplois théoriques soient pourvus), l'économie dans le régime du RIS atteindrait 1.715,3 millions d'euros, les nouvelles recettes sociales atteindraient 717,6 millions d'euros et les recettes fiscales seraient nulles. L'ensemble des employeurs publics de tous les niveaux de pouvoir supporteraient un coût supplémentaire de 920,5 millions d'euros.

Au total, l'incidence budgétaire positive pour le budget de l'État s'élèverait à 1.512,4 millions d'euros par an. Ce montant doit être considéré comme l'effet maximum théorique, car il ne tient pas en compte des facteurs qui, en pratique, devraient limiter l'effet des mesures prévues.



Les hypothèses du **scénario 2** prennent en compte certains des facteurs qui limitent l'offre de travail dans le groupe cible. Selon ce scénario, qui tient également compte des effets d'aubaine, l'effet favorable pourrait être limité à 611,5 millions d'euros. Toutefois, même dans ce scénario plus restrictif, les limites du côté de la demande de travail par les employeurs ne sont pas prises en compte. Elles pourraient impliquer que certains bénéficiaires ne rencontrent pas une demande de travail adaptée à leur profil. Le scénario 2 pourrait donc encore surestimer l'effet.

L'effet vertueux pour les finances publiques de la mise à l'emploi de personnes inactives n'est pas à démontrer, puisqu'elle implique mécaniquement une baisse des dépenses sociales et une hausse des recettes sociales et fiscales. Il s'agit donc d'un objectif de politique publique essentiel dans toute politique de l'emploi. La proposition de loi entend servir cet objectif par deux instruments : une obligation d'embauche pour les employeurs et un incitant fiscal.

Cependant, la Cour des comptes souligne que la structure de la demande et de l'offre de travail dans le groupe cible pourrait entraver l'efficacité de la mesure. En pratique, beaucoup d'employeurs pourraient ne pas trouver dans ce groupe cible les profils adéquats qui leur permettraient de respecter leur obligation.

En outre, pour les plus bas salaires, la dispense de précompte ne pourra s'appliquer que très partiellement. Par conséquent, l'incitant pour les employeurs à embaucher les chômeurs de longue durée serait très réduit, ce qui risque de limiter l'efficacité du deuxième instrument.

Dans cette estimation, la Cour des comptes n'a pas tenu compte des recettes qui pourraient découler de l'application de sanctions administratives.