

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 september 2025

WETSVOORSTEL

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

(ingediend door
de heer Vincent Van Quickenborne en
mevrouw Alexia Bertrand)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

17 septembre 2025

PROPOSITION DE LOI

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

(déposée par
M. Vincent Van Quickenborne et
Mme Alexia Bertrand)

SAMENVATTING

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

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi vise à confier dorénavant, en Belgique, le paiement des allocations de chômage exclusivement à la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC), et à mettre ainsi fin à la compétence des syndicats en la matière. Le système actuel, dans lequel les paiements sont effectués soit par la CAPAC, soit par les syndicats, est inefficace, onéreux et opaque. Centraliser le paiement au sein de la CAPAC générerait des économies d'échelle, assurerait un meilleur service numérique, accroîtrait le contrôle démocratique et réduirait les coûts.

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)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

België kent een vrij unieke situatie binnen Europa waarin de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen wordt toevertrouwd aan zowel een overheidsinstelling (de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (hierna: HVW)) als aan particuliere organisaties, namelijk de vakbonden. Deze constructie, historisch ingevoerd na de Tweede Wereldoorlog en verankerd in de besluitwet van 1944¹, was gebaseerd op een sociaal pact tussen de overheid en de georganiseerde arbeidersbeweging.

Wat destijds pragmatisch en werkbaar leek in de context van de wederopbouw, is vandaag een systeem geworden dat inefficiënt, ondoorzichtig en institutioneel verouderd is. In het licht van een modern sociaal beleid dat inzet op efficiëntie, digitalisering, gelijke behandeling en democratische controle, dringt een herziening zich op.

Het Jaarverslag 2024 van de federale Ombudsman² spreekt boekdelen. De dienstverlening laat vaak te wensen over.

Dit wetsvoorstel beoogt de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen voortaan exclusief toe te vertrouwen aan de HVW. Dit betekent dat de huidige bevoegdheid van de vakbonden om als werkloosheidsinstelling op te treden, wordt beëindigd. Deze hervorming vereist een wijziging van de besluitwet van 28 december 1944, die de wettelijke basis vormt voor het bestaande model van uitbetaling via erkende werkloosheidsinstellingen, en een aanpassing van het koninklijk besluit van 25 november 1991³ dat de praktische modaliteiten regelt van de uitbetalingsprocedure en controle.

Het huidige systeem is versnipperd over vier instanties: de HVW, het ABVV, het ACV en het ACLVB. Deze versnippering leidt tot een dubbele administratie, een verhoogde overheidskostprijs, en een moeilijk controleerbare werking. De complexiteit staat op gespannen voet met de noden van een moderne overheidsdienst. Een gecentraliseerde uitbetaling via één instantie biedt

¹ Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1944.

² DE FEDERALE OMBUDSMAN – JAARVERSLAG 2024 – Houd het eenvoudig
Raadpleegbaar op: https://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/2025-04/Jaarverslag_2024.pdf

³ Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 1991.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La Belgique connaît une situation assez unique en Europe dans la mesure où le paiement des allocations de chômage est assuré à la fois par un établissement public (la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage, ci-après: la "CAPAC") et par des organisations privées, à savoir les syndicats. Ce modèle, mis en place après la Seconde Guerre mondiale et ancré dans l'arrêté-loi de 1944¹, reposait sur un pacte social conclu entre les pouvoirs publics et le mouvement ouvrier organisé.

Ce système qui semblait pragmatique et viable à l'époque, dans le contexte de la reconstruction, est devenu aujourd'hui inefficace, opaque et obsolète sur le plan institutionnel. Une révision s'impose sans délai, à la lumière d'une politique sociale moderne axée sur l'efficacité, la numérisation, l'égalité de traitement et le contrôle démocratique.

Le Rapport annuel 2024 du Médiateur fédéral² est éloquent. La qualité du service laisse souvent à désirer.

La présente proposition de loi vise à confier dorénavant le paiement des allocations de chômage exclusivement à la CAPAC. Cela signifie qu'il sera mis fin à la compétence actuelle des syndicats d'agir en qualité d'institutions de chômage. Cette réforme requiert une modification de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, qui constitue le fondement légal du modèle actuel de paiement par l'intermédiaire d'institutions de chômage agréées, ainsi qu'une modification de l'arrêté royal du 25 novembre 1991³ qui régit les modalités pratiques de la procédure de paiement et du contrôle.

Le système actuel est morcelé entre quatre organismes: la CAPAC, la FGTB, la CSC et la CGSLB. Ce morcellement entraîne une double administration, un coût plus élevé pour l'État et un fonctionnement difficile à contrôler. Cette complexité n'est pas compatible avec les besoins d'un service public moderne. Centraliser le paiement au sein d'un seul organisme générerait

¹ Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, publié au *Moniteur belge* du 30 décembre 1944.

² MÉDIATEUR FÉDÉRAL – RAPPORT ANNUEL 2024 – Faire simple
Consultable à l'adresse: <https://www.mediateurfederal.be/fr/rapport-annuel-2024-faire-simple>

³ Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, publié au *Moniteur belge* du 31 décembre 1991.

schaalvoordelen, vereenvoudigt de controle en maakt de digitalisering efficiënter. Bovendien worden perverse financiële prikkels vermeden. Vakbonden ontvangen vandaag een vergoeding per uitkeringsdossier, los van de duur van de werkloosheid of de re-integratie-inspanningen. Dit creëert een financieel belang bij het aantal uitkeringen, zonder responsabilisering. De HVW werkt daarentegen zonder lidmaatschapsinkomsten of soortgelijke prikkels.

Daarnaast is er een fundamenteel gebrek aan democratische controle. Vakbonden zijn private organisaties die met belastinggeld een essentiële publieke taak uitoefenen, maar vallen niet onder de openbaarheid van bestuur of de parlementaire controle. In tegenstelling tot de HVW zijn ze ook niet onderworpen aan gelijke prestatieverplichtingen of een uniforme rapportage. Dit staat haaks op de elementaire principes van behoorlijk bestuur en transparantie.

Er is bovendien geen operationeel probleem: de HVW bestaat al, is actief in het hele land en heeft ervaring met digitale systemen en klantgerichte dienstverlening. In bijna alle andere EU-lidstaten gebeurt de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen exclusief door publieke instellingen. België en Scandinavië vormen hierop een uitzondering. De internationale praktijk toont aan dat een centraal, publiek model de norm is en leidt tot betere dienstverlening, meer rechtvaardigheid en een grotere kostenefficiëntie.

De vakbonden beweren dat zij beter en productiever werken dan de HVW. Maar wie appels met appels vergelijkt, en dus dossiers in plaats van uitbetalingen, stelt vast dat er weinig tot geen verschil is inzake productiviteit. Deze recente kritiek van het ABVV is aldus een foute vergelijking: “En qua productiviteit is het verschil nog groter: in 2022 behandelde een voltijdse werknemer bij de vakbonden gemiddeld 11.062 betalingen per jaar tegenover 1.932 bij de HVW”. De HVW behandelt immers in verhouding meer dossiers dan dat ze uitbetalingen doet in vergelijking met de vakbonden. Concreet: de HVW behandelt 20 % van alle dossiers en doet maar 13 % van alle uitbetalingen. Een dossier leidt immers niet altijd tot een betaling.

Het wetsvoorstel voorziet in de wijziging van een artikel in de besluitwet van 28 december 1944 dat de uitbetaling door erkende werkloosheidsinstellingen toestaat. De bepaling wordt geherformuleerd zodat alle

des économies d'échelle, simplifierait le contrôle et rendrait la numérisation plus efficace. De surcroît, cela permettrait d'éviter les incitants financiers pervers. À l'heure actuelle, les syndicats perçoivent une indemnité par dossier d'allocation de chômage, indépendamment de la durée du chômage ou des efforts de réactivation fournis. Leur intérêt financier est ainsi lié au nombre d'allocations, sans aucune forme de responsabilisation. En revanche, la CAPAC fonctionne sans cotisations ni incitants similaires.

En outre, le système souffre d'un manque cruel de contrôle démocratique. Les syndicats sont des organisations privées qui exercent une mission publique essentielle avec de l'argent public, mais ils ne sont pas soumis à la publicité de l'administration ni au contrôle parlementaire. Contrairement à la CAPAC, ils ne sont pas non plus tenus à des obligations de prestations égales ou de rapportage uniforme, ce qui est contraire aux principes élémentaires de bonne gouvernance et de transparence.

En outre, la modification proposée ne poserait aucun problème sur le plan opérationnel: la CAPAC existe déjà, est active dans l'ensemble du pays et possède une expérience en matière de systèmes numériques et de services orientés clients. Dans presque tous les autres États membres de l'UE, le paiement des allocations de chômage est confié exclusivement à des organismes publics. La Belgique et les pays scandinaves font figure d'exception à cet égard. On observe, dans la pratique, que le modèle public centralisé est la norme au niveau international et qu'il procure un service de meilleure qualité, plus juste et moins coûteux.

Les syndicats affirment que leur fonctionnement est plus efficace et plus productif que celui de la CAPAC. Néanmoins, si on compare ce qui est comparable, à savoir les dossiers plutôt que les paiements, on ne constate guère de différence en matière de productivité. Par conséquent, la FGTB a fait une mauvaise comparaison lorsqu'elle a émis récemment la critique suivante: “Et en termes de productivité, l'écart est encore plus flagrant: en 2022, un.e travailleur.euse à temps plein dans un syndicat a traité en moyenne 11.062 paiements par an contre 1.932 à la CAPAC”. Proportionnellement, la CAPAC traite plus de dossiers qu'elle n'effectue de paiements par rapport aux syndicats. Concrètement, elle traite 20 % de l'ensemble des dossiers, mais ne procède qu'à 13 % des paiements au total. En effet, un dossier ne donne pas toujours lieu à un paiement.

La proposition de loi prévoit de modifier un article de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 autorisant des organismes agréés à payer les allocations de chômage. La disposition est reformulée afin que le versement de

uitbetalingen voortaan exclusief via de HVW verlopen. Het koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt aangepast zodat de bepalingen over de erkenning, de vergoeding en de werking van private instellingen vervallen. Tegelijkertijd worden nieuwe uitvoeringsbepalingen toegevoegd voor de werking van de HVW, inclusief een digitale dienstverlening en informatieverplichtingen ten aanzien van de RVA.

De wet treedt in werking op 1 januari 2027. De overgangperiode laat toe dat de HVW haar capaciteit opdrijft, dat de gegevensoverdracht van de vakbonden naar de HVW onder toezicht van de RVA en de Gegevensbeschermingsautoriteit verloopt, en de gebruikers voldoende communicatie en ondersteuning ontvangen. De middelen die vandaag als administratievergoeding naar de vakbonden vloeien, kunnen deels worden toegewezen aan de HVW, en deels worden bespaard omdat er maar één instelling meer overblijft. Er wordt een significant deel gebruikt om het ganse proces te digitaliseren. De doelstelling moet zijn om de dienstverlening via een digitaal overheidsloket te laten verlopen. Voor zij die dat wensen, zijn er nog steeds een beperkt aantal fysieke loketten.

Op termijn wordt bespaard op de beheerskosten, terwijl de uniformiteit en de rechtvaardigheid worden verhoogd.

Deze hervorming herstelt de neutraliteit, de transparantie en de efficiëntie in de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen. In een moderne rechtsstaat is het een anachronisme dat private organisaties op basis van historische afspraken publieke middelen beheren. Door te kiezen voor één publieke uitbetalingsinstantie wordt niet alleen de efficiëntie verhoogd, maar ook het vertrouwen in het sociaal beleid versterkt.

Deze hervorming is nodig, haalbaar en verdedigbaar – en past perfect binnen een moderne visie op een slanke, performante en rechtvaardige overheid. Ze sluit perfect aan op de beperking van de werkloosheid in de tijd. Nu men terecht strenger wordt voor langdurig werklozen is het tijd dat de dienstverlening ook merkbaar verbetert. Dat is helaas vandaag niet het geval.

Vincent Van Quickenborne (Open Vld)
Alexia Bertrand (Open Vld)

l'ensemble des allocations transite désormais exclusivement par la CAPAC. L'arrêté royal du 25 novembre 1991 est modifié afin de supprimer les dispositions relatives à l'agrément, au remboursement et au fonctionnement des organismes de paiement privés. Par ailleurs, de nouvelles dispositions d'exécution sont insérées concernant le fonctionnement de la CAPAC, prévoyant notamment la numérisation des services et l'instauration d'obligations d'information vis-à-vis de l'ONEM.

La loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2027. Dès lors, la période transitoire permettra à la CAPAC de renforcer ses capacités et aux syndicats de transférer les données dont ils disposent vers la CAPAC, sous la supervision de l'ONEM et de l'Autorité de protection des données, et de fournir aux utilisateurs l'accompagnement et l'aide nécessaires. Cette nouvelle structure permettra de réallouer une partie des frais administratifs octroyés aux syndicats vers la CAPAC tout en réalisant une économie sur les autres frais, puisqu'il ne subsistera plus qu'un seul organisme. Une partie significative de ces fonds sera affectée à la numérisation de l'ensemble du processus de versement des allocations de chômage, l'objectif étant de numériser les services par le biais d'un guichet public en ligne. Quelques guichets physiques seront toutefois maintenus pour ceux et celles qui préfèrent cette formule.

À terme, ce système permettra de réduire les frais de gestion et de tendre vers plus d'uniformité et d'équité.

Cette réforme restaurera la neutralité, la transparence et l'efficacité du versement des allocations de chômage. Il est anachronique que, dans un État de droit moderne, la gestion des deniers publics par des organismes privés soit le résultat d'accords historiques. En confiant le versement des allocations à un seul organisme public, on renforcera non seulement l'efficacité du dispositif, mais aussi la confiance du citoyen dans la politique sociale.

Cette réforme est nécessaire, réaliste et justifiée. Elle cadre en outre parfaitement avec une vision moderne qui, d'une part, privilégie une administration allégée, performante et juste, et, d'autre part, limite les allocations de chômage dans le temps. À l'heure où l'on durcit, à juste titre, les mesures vis-à-vis des chômeurs de longue durée, il est grand temps d'améliorer notablement la qualité du service. Aujourd'hui, celui-ci laisse malheureusement à désirer.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 7, § 2, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der werknemers, laatstelijk gewijzigd bij wet van 8 april 2003, wordt het eerste lid, vervangen als volgt:

“De werkloosheidsuitkeringen worden aan de begunstigten betaald via de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen, zoals bedoeld in artikel 18 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglement.”

Art. 3

Artikel 17 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, gewijzigd bij koninklijk besluit van 30 augustus 2016, wordt opgeheven.

Art. 4

In het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering wordt het woord “uitbetalingsinstellingen” vervangen door de woorden “Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen”.

Art. 5

De Koning wordt gemachtigd om bestaande uitvoeringsbesluiten inzake de werkloosheidsreglementering in overeenstemming te brengen met deze wet.

Art. 6

Deze wet treedt in werking op 1 januari 2027.

15 september 2025

Vincent Van Quickenborne (Open Vld)
Alexia Bertrand (Open Vld)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 7, § 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifié en dernier lieu par la loi du 8 avril 2003, l'alinéa 1^{er} est remplacé par ce qui suit:

“Les allocations de chômage sont payées à leurs bénéficiaires par l'intermédiaire de la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage, visée à l'article 18 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.”

Art. 3

L'article 17 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, modifié par l'arrêté royal du 30 août 2016, est abrogé.

Art. 4

Dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, les mots “organismes de paiement” sont remplacés par les mots “Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage”.

Art. 5

Le Roi est habilité à assurer la concordance entre les arrêtés d'exécution en vigueur en matière de réglementation du chômage et la présente loi.

Art. 6

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027.

15 septembre 2025