

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

10 april 2025

WETSVOORSTEL**tot wijziging van diverse bepalingen
met het oog op de invoering
van onbeperkte en belastingvrije
vrijwillige overuren****Advies van het Rekenhof**

*Zie:***Doc 56 0410/ (2024/2025):**001: Wetsvoorstel van de heren Van Quickenborne en Coenegrachts.
002: Advies van de Raad van State.**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

10 avril 2025

PROPOSITION DE LOI**modifiant diverses dispositions
en vue de dé plafonner et
de défiscaliser les heures
supplémentaires volontaires****Avis de la Cour des comptes**

*Voir:***Doc 56 0410/ (2024/2025):**001: Proposition de MM. Van Quickenborne et Coenegrachts.
002: Avis du Conseil d'État.

01419

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

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

ADVIES VAN HET REKENHOF

Wetsvoorstel tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de invoering van onbeperkte en belastingvrije vrijwillige overuren

Ingediend door de heren Vincent van Quickenborne en Steven Coenegrachts -
DOC 56 0410/001

Advies goedgekeurd in de algemene vergadering van 9 april 2025

1 Adviesaanvraag

Op 28 januari 2025 verzocht de Kamercommissie Sociale Zaken, Werk en Pensioenen het Rekenhof, (op basis van artikel 79, eerste lid, van het Reglement van de Kamer) de nieuwe uitgaven of de minderontvangsten te ramen die gepaard zouden gaan met het *wetsvoorstel tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de invoering van onbeperkte en belastingvrije vrijwillige overuren* (DOC 56-0410/001) dat op 17 oktober 2024 werd ingediend door de heren Vincent Van Quickenborne en Steven Coenegrachts.

2 Context: soorten/stelsels van overuren

2.1 Overuren voor uitzonderlijke omstandigheden

De Arbeidswet van 16 maart 1971 laat, onder bepaalde voorwaarden, toe dat overuren worden gepesteed om het hoofd te bieden aan “een buitengewone vermeerdering van werk” (art. 25) of wegens bijzondere omstandigheden (een voorgekomen of dreigend ongeval, dringende arbeid aan machines en materieel, een onvoorziene noodzakelijkheid; art. 26). Deze overuren geven in principe aanleiding tot de betaling van een ‘overloon’ (art. 29)¹.

2.2 Stelsel van vrijwillige overuren

Sinds enige jaren bestaat er daarnaast een ‘stelsel van vrijwillige overuren’ (art. 25bis van de Arbeidswet)², waarbij een werknemer op eigen initiatief per kalenderjaar tot 100 vrijwillige overuren kan presteren die in aanmerking komen voor een ‘overloon’. Voorafgaandelijk moet dan tussen werkgever en werknemer een schriftelijk akkoord worden gesloten dat geldig is voor een periode van zes maanden en hernieuwbaar is. De werkgever kan hierna aan de betrokken werknemer vragen ‘vrijwillige overuren’ te presteren wanneer dat nodig is (art. 25bis, §1, Arbeidswet: “in de mate dat de werkgever deze uren wenst te laten presteren”).

Anders dan in het eerste stelsel, kunnen deze overuren gepesteed worden zonder dat hiervoor een specifiek motief nodig is (bv. een buitengewone vermeerdering van werk of een bijzondere omstandigheid). De bezoldigingen voor deze 100 vrijwillige overuren geven in principe aanleiding tot de betaling van een ‘overloon’ en zijn onderworpen aan sociale bijdragen en personenbelasting.

2.3 Relance-uren

In het kader van de COVID-19-crisis en het interprofessioneel akkoord (IPA) 2021-2022, werd het maximum van 100 vrijwillige overuren verhoogd met 120 bijkomende vrijwillige overuren, de zogenaamde ‘relance-uren’, zodat het totaal op 220 kwam. Aangezien de werkgever echter geen overloon was verschuldigd voor deze bijkomende relance-uren en om de opname ervan te stimuleren, werden ze vrijgesteld van sociale bijdragen en personenbelasting.

Dit gunststelsel gold aanvankelijk slechts tijdelijk in bepaalde ‘kritieke’ of ‘cruciale’ sectoren, maar werd later veralgemeend naar alle sectoren voor de periode van 1 juli 2021 t.e.m. 31 december 2022³. Vervolgens werd het in het kader van het interprofessioneel akkoord opnieuw ingevoerd voor alle sectoren vanaf 1 juli 2023 t.e.m. 30 juni 2025⁴.

Deze (para)fiscale vrijstelling kan per jaar (voor de jaren 2020, 2021, 2022, 2023 en volgende) dus telkens maximaal betrekking hebben op de 120 bijkomende vrijwillige overuren. De bezoldigingen voor het basiscontingent van 100 vrijwillige overuren blijven wel belastbaar. De werknemer is overigens niet verplicht eerst zijn vrijwillige overuren op te nemen en daarna pas zijn relance-uren.

¹ Voor de toepassing van dit artikel 29 wordt overwerk beschouwd als arbeid verricht boven 9 uren per dag of 40 uren per week of boven de lagere grenzen vastgesteld overeenkomstig artikel 28 van de Arbeidswet. De overwerktoeslag is tenminste 50 % hoger dan het gewone loon en bedraagt 100 % voor overwerk op zondag of feestdagen.

² Ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 5 maart 2017 betreffende werkbaar en wendbaar werk.

³ Wet van 12 december 2021 tot uitvoering van het sociaal akkoord in het kader van de interprofessionele onderhandelingen voor de periode 2021-2022.

⁴ Wet van 31 juli 2023 tot uitvoering van het afsprakenkader in het kader van de interprofessionele onderhandelingen voor de periode 2023-2024.

De voornaamste verschillen tussen de relance-uren en de ‘gewone’ vrijwillige overuren zijn de volgende:

	Gewone vrijwillige overuren	Bijkomende vrijwillige overuren (relance-uren)
Aantal	Maximum 100 per kalenderjaar	Maximum 120 per wettelijk vastgestelde periode
Overloon?	Ja (50 %, voor zon- en feestdagen 100 %)	Neen
Formaliteiten	Voorafgaand schriftelijk akkoord werknemer (6 maanden geldig)	Voorafgaand schriftelijk akkoord werknemer (6 maanden geldig)
Sociale bijdragen / Personenbelasting	Ja	Neen (bruto = netto)

De prestatie van relance-uren mag niet tot gevolg hebben dat de daggrens van 11 uur en de weekgrens van 50 uur wordt overschreden. Bovendien mag volgens de Europese regelgeving op de arbeidstijd⁵ de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur niet meer bedragen dan 48 uur over een periode van 4 maanden.

3 Inhoud van het wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel willen de indieners de vrijwillige overuren die een werknemer heeft gepresteerd (binnen de begrenzingen van de Europese regelgeving op de arbeidstijd) volledig vrijstellen van personenbelasting en sociale bijdragen, door het wettelijke maximum van 100 vrijwillige overuren op te heffen.

4 Budgettaire impact wetsvoorstel

Na navraag bij de Studiedienst van de Algemene Administratie van de Beleidsexpertise en -ondersteuning (AABEO) van de FOD Financiën liet deze per e-mail van 24 februari 2025 aan het Rekenhof weten zelf geen raming te hebben gemaakt van de budgettaire impact van dit wetsvoorstel.

Via een mail van 27 februari kon hij wel enkele cijfergegevens verstrekken over de totale bezoldigingen voor relance-overuren die in de jaren 2020–2022 werden gepresteerd. De meest recente gegevens uit de aangiften van de personenbelasting waarover hij beschikt, betreffen het inkomstenjaar 2022 (aanslagjaar 2023). Voor dat jaar gaven 67.627 belastingplichtigen een totaal bedrag aan van 71.504.798 euro. Op basis van het simulatiemodel Aurora raamt de Studiedienst de budgettaire kost van deze relance-overuren (of de minderontvangsten in de personenbelasting) op 32,56 miljoen euro voor het aanslagjaar 2023. Geëxtrapoleerd naar het inkomstenjaar 2025 komt die raming neer op 38,42 miljoen euro.

Aangezien de bedoelde vrijstelling van het wetsvoorstel echter betrekking heeft op “onbeperkte” vrijwillige overuren (weliswaar binnen de Europese begrenzingen qua arbeidstijd), zal de budgettaire kost ervan uiteraard hoger zijn, ook al is het gedrag van de belastingplichtigen (werknemers en werkgevers) niet te voorspellen.

Naast de vrijstelling van de personenbelasting, beoogt het wetsvoorstel ook een vrijstelling van sociale bijdragen, waaraan dus ook een kost (minderontvangst) is verbonden.

⁵ Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd.

Op basis van dezelfde (rudimentaire) fiscale gegevens kan een zeer algemene berekening worden gemaakt van de mogelijk gederfde parafiscale inkomsten. Hierbij kan geen rekening worden gehouden met specifieke parafiscale gunstregimes (zoals bv. verminderde bijdragen voor doelgroepen) of specifieke bijdragevoeten.

Een veralgemeende toepassing van de zogenaamde corona-relance-overuren zou volgens het Rekenhof, op basis van de fiscale gegevens voor het inkomstenjaar 2022 over de aangegeven overuren, aanleiding kunnen geven tot een minderontvangst voor de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van zo'n 27,2 miljoen euro (71,5 miljoen euro * 0,38)⁶, waarvan 9,3 miljoen euro minderontvangst aan werknemersbijdragen en 17,9 miljoen euro aan werkgeversbijdragen.

Ook voor deze raming op sociaal vlak merkt het Rekenhof op dat geen rekening kan worden gehouden met een eventuele gedragswijziging van de betrokken werkgevers en werknemers.

5 Conclusie

Bij gebrek aan voldoende beschikbare statistische gegevens en rekening houdend met het feit dat het gedrag van de belastingplichtigen (werknemers en werkgevers) op het vlak van vrijwillige overuren niet te voorspellen valt, is slechts een rudimentaire raming mogelijk van de budgettaire impact van het wetsvoorstel. Hierbij wordt uitgegaan van het enige bekende gegeven, namelijk de kost van de relance-overuren, wat hoogstwaarschijnlijk een onderschatting is gezien de ruimere toepassing van overuren die het wetsvoorstel beoogt. Met dit voorbehoud kan de totale jaarlijkse budgettaire impact van het wetsvoorstel – na afloop van de huidige fiscale gunstregeling van de relance-overuren die loopt tot 30 juni 2025 – geraamd worden op (minimaal) 65,62 miljoen euro op jaarbasis, waarvan 38,42 miljoen euro aan minderontvangsten in de personenbelasting en 27,2 miljoen euro aan minderontvangsten van sociale bijdragen.

⁶ Volgens de RSZ mag voor ramingen worden uitgegaan van een gemiddelde bijdragevoet van 38% (werkgevers- en werknemersbijdrage).

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Proposition de loi modifiant diverses dispositions en vue de déplafonner et de défiscaliser les heures supplémentaires volontaires

Déposée par MM. Vincent Van Quickenborne et Steven Coenegrachts- DOC 56
0410/001

Avis adopté en assemblée générale du 9 avril 2025

1 Demande d'avis

Le 28 janvier 2025, la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions a demandé à la Cour des comptes (en vertu de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre) d'estimer les dépenses nouvelles ou les diminutions de recettes qu'entraînerait l'adoption de la *proposition de loi modifiant diverses dispositions en vue de déplaçonner et de défiscaliser les heures supplémentaires volontaires* (DOC 56 0410/001) qui a été déposée le 17 octobre 2024 par MM. Vincent Van Quickenborne et Steven Coenegrachts.

2 Contexte : types/régimes d'heures supplémentaires

2.1 Heures supplémentaires pour circonstances exceptionnelles

La loi sur le travail du 16 mars 1971 autorise, sous certaines conditions, la prestation d'heures supplémentaires pour faire face à « un surcroît extraordinaire de travail » (article 25) ou en raison de circonstances particulières (un accident survenu ou imminent, des travaux urgents à effectuer aux machines ou au matériel, une nécessité imprévue - article 26). Ces heures supplémentaires donnent en principe lieu au paiement d'un « sursalaire » (article 29)¹.

2.2 Régime des heures supplémentaires volontaires

Outre le type d'heures supplémentaires précité, il existe depuis quelques années un régime d'heures supplémentaires volontaires (article 25bis de la loi sur le travail)². Selon ce régime, un travailleur peut prêter de sa propre initiative un maximum de 100 heures supplémentaires volontaires par année civile qui entrent en considération pour un « sursalaire ». Un accord préalable écrit doit alors être conclu entre l'employeur et le travailleur pour une période de six mois renouvelable. L'employeur peut ensuite demander au travailleur concerné de prêter des « heures supplémentaires volontaires » lorsque c'est nécessaire (« dans la mesure où l'employeur souhaite faire prêter ces heures », voir article 25bis, § 1^{er}, de la loi sur le travail).

Contrairement au premier régime, ces heures supplémentaires peuvent être prestées sans qu'un motif spécifique ne soit nécessaire (par exemple, un surcroît extraordinaire de travail ou une circonstance particulière). La prestation de ces 100 heures supplémentaires volontaires donne en principe lieu au paiement d'un « sursalaire » qui est soumis aux cotisations sociales et à l'impôt des personnes physiques.

2.3 Heures supplémentaires de relance

Dans le cadre de la crise de la covid-19 et de l'accord interprofessionnel (AIP) 2021-2022, le nombre maximum d'heures supplémentaires volontaires de 100 heures a été majoré de 120 heures supplémentaires volontaires, dénommées « heures supplémentaires de relance », pour atteindre un total de 220 heures. Étant donné que l'employeur ne devait pas payer de sursalaire pour ces heures supplémentaires de relance et afin de stimuler le recours à celles-ci, elles ont été exonérées de cotisations sociales et d'impôt des personnes physiques.

Ce régime de faveur n'était applicable au départ que temporairement dans certains secteurs « critiques » ou « cruciaux », mais a par la suite été généralisé à tous les secteurs du 1^{er} juillet 2021 au 31 décembre 2022³. Il a ensuite été réintroduit pour tous les secteurs du 1^{er} juillet 2023 au 30 juin 2025 dans le cadre de l'accord interprofessionnel⁴.

Cette exonération (para)fiscale ne peut donc concerner tout au plus que les 120 heures supplémentaires volontaires ajoutées pour chaque année (années 2020, 2021, 2022, 2023 et suivantes). Les rémunérations relatives au contingent de base de 100 heures supplémentaires

¹ Pour l'application de cet article 29, le travail supplémentaire est considéré comme tout travail effectué au-delà de 9 heures par jour ou de 40 heures par semaine ou des limites inférieures fixées conformément à l'article 28 de la loi sur le travail. Le travail supplémentaire est rémunéré à un montant qui dépasse de 50 % au moins celui de la rémunération ordinaire. Cette majoration est portée à 100 % lorsque le travail supplémentaire est effectué un dimanche ou un jour férié.

² Inséré par l'article 4 de la loi du 5 mars 2017 concernant le travail faisable et maniable.

³ Loi du 12 décembre 2021 exécutant l'accord social dans le cadre des négociations interprofessionnelles pour la période 2021-2022.

⁴ Loi du 31 juillet 2023 exécutant l'accord-cadre dans le cadre des négociations interprofessionnelles pour la période 2023-2024.

volontaires demeurent quant à elles imposables. Le travailleur n'est en outre pas obligé de prêter d'abord ses heures supplémentaires volontaires et ensuite les heures supplémentaires de relance.

Les principales différences entre les heures supplémentaires de relance et les heures supplémentaires volontaires « ordinaires » sont les suivantes :

	Heures supplémentaires volontaires ordinaires	Heures supplémentaires volontaires ajoutées (heures volontaires de relance)
Nombre	Maximum 100 par année civile	Maximum 120 par période fixée par la loi
Sursalaire ?	Oui (50 % ; 100 % pour les dimanches et jours fériés)	Non
Formalités	Accord écrit préalable du travailleur (valable 6 mois)	Accord écrit préalable du travailleur (valable 6 mois)
Cotisations sociales / impôt des personnes physiques	Oui	Non (brut = net)

La prestation des heures supplémentaires de relance ne peut pas entraîner de dépassement de la limite journalière de 11 heures ni de la limite hebdomadaire de 50 heures. En outre, en vertu de la réglementation européenne relative au temps de travail⁵, la durée de travail hebdomadaire moyenne ne peut pas dépasser 48 heures sur 4 mois.

3 Contenu de la proposition de loi

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent exonérer totalement les heures supplémentaires volontaires prestées par un travailleur (dans les limites fixées par la réglementation européenne relative au temps de travail) de l'impôt des personnes physiques et des cotisations sociales, en supprimant le maximum légal de 100 heures supplémentaires volontaires.

4 Incidence budgétaire de la proposition de loi

Suite à une demande de renseignement auprès du service d'études de l'Administration générale de l'expertise et du support stratégiques (AGESS) du SPF Finances, celui-ci a fait savoir à la Cour par courriel du 24 février 2025 qu'il n'a pas effectué lui-même d'estimation de l'incidence budgétaire de cette proposition de loi.

Par courriel du 27 février, il a toutefois communiqué des chiffres quant aux rémunérations totales relatives aux heures supplémentaires de relance prestées au cours des années 2020 à 2022. Les données les plus récentes provenant des déclarations à l'impôt des personnes physiques dont il dispose datent de l'année de revenus 2022 (exercice d'imposition 2023). Pour cette année, 67.627 contribuables ont déclaré un total de 71.504.798 euros. Sur la base du modèle de simulation Aurora, le service d'études estime le coût budgétaire de ces heures supplémentaires de relance (ou la diminution des recettes à l'impôt des personnes physiques) à 32,56 millions d'euros pour l'exercice d'imposition 2023. Extrapolée à l'année de revenus 2025, cette estimation atteint 38,42 millions d'euros.

Cependant, comme l'exonération visée dans la proposition de loi concerne un nombre « illimité » d'heures supplémentaires volontaires (dans les limites fixées par la réglementation européenne

⁵ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

relative au temps de travail toutefois), le coût budgétaire sera évidemment supérieur, bien qu'il ne soit pas possible de prédire le comportement des contribuables (travailleurs et employeurs).

Outre l'exonération de l'impôt des personnes physiques, la proposition de loi vise aussi à introduire une exonération des cotisations sociales, ce qui engendre aussi un coût (diminution des recettes).

Sur la base des mêmes données fiscales (rudimentaires), il est possible de faire un calcul très général de la perte éventuelle de recettes parafiscales. Il ne peut toutefois pas être tenu compte des régimes de faveur parafiscaux spécifiques (comme les cotisations réduites pour les groupes cibles) ni des taux de cotisation spécifiques.

D'après la Cour des comptes, une application généralisée des heures supplémentaires de relance « corona » pourrait entraîner, sur la base des données fiscales de l'année de revenus 2022 relatives aux heures supplémentaires déclarées, une diminution des recettes de l'Office national de sécurité sociale d'environ 27,2 millions d'euros (71,5 millions d'euros * 0,38)⁶, dont 9,3 millions d'euros de cotisations des travailleurs et 17,9 millions d'euros de cotisations patronales.

La Cour des comptes souligne également sur le plan social qu'il ne peut pas non plus être tenu compte dans cette estimation d'un éventuel changement de comportement des employeurs et travailleurs concernés.

5 Conclusion

Faute de données statistiques suffisantes et compte tenu de l'impossibilité de présager du comportement des contribuables (travailleurs et employeurs) en matière d'heures supplémentaires volontaires, la Cour des comptes n'a pu faire qu'une estimation rudimentaire de l'incidence budgétaire de la proposition de loi. Cette estimation se base sur la seule donnée connue, à savoir le coût des heures supplémentaires de relance, ce qui implique très probablement une sous-estimation étant donné l'application plus large des heures supplémentaires visée par la proposition de loi. Moyennant la réserve précitée, l'incidence budgétaire totale de la proposition de loi peut être estimée - à l'expiration du régime de faveur fiscal actuel relatif aux heures volontaires de relance le 30 juin 2025 - à 65,62 millions d'euros (minimum) sur une base annuelle, dont 38,42 millions d'euros de moindres recettes en matière d'impôt des personnes physiques et 27,2 millions d'euros de moindres recettes en matière de cotisations sociales.

⁶ D'après l'ONSS, un taux de cotisation moyen de 38 % (cotisations des travailleurs et des employeurs) peut être utilisé pour faire des estimations.