

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

5 juni 2025

WETSVOORSTEL**betreffende de invoering van
een algemeen stelsel van gelegenheidswerk****Advies van het Rekenhof**

*Zie:***Doc 56 0731/ (2024/2025):**001: Wetsvoorstel van de heer Ronse c.s.
002: Advies van de Raad van State.**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

5 juin 2025

PROPOSITION DE LOI**instaurant un régime général
du travail occasionnel****Avis de la Cour des comptes**

*Voir:***Doc 56 0731/ (2024/2025):**001: Proposition de loi de M. Ronse et consorts.
002: Avis du Conseil d'État.

01665

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 betreffende de invoering van een algemeen stelsel van gelegenhedswerk

DOC 56 0731/001



Adviesvraag

Het wetsvoorstel 56 0731/001 werd ingediend op 18 februari 2025.

Het Rekenhof ontving op 17/03/2025 een brief van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met de vraag om – op verzoek van de Commissie voor 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 4 juni 2025.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel herneemt het eerdere wetsvoorstel 55 2628/001¹ en beoogt de invoering van gelegenhedswerk voor alle personen die gerechtigd zijn om arbeid te verrichten. De enige voorwaarde is dat personen geen inkomensvervangende uitkering (werkloosheid, IVT, leefloon, ...) ontvangen op beroepsactieve leeftijd. Gelegenheidswerk is dus mogelijk voor bijna iedereen vanaf de beroepsactieve leeftijd, tenzij de betrokkene een arbeidsongeschiktheidsuitkering of werkloosheidsuitkering ontvangt. Het wetsvoorstel bepaalt dat het bruto uurloon minimaal 12,29 euro en maximaal 30 euro bedraagt. Het gelegenhedswerk is beperkt tot 84 uren per maand. De werkgever mag maximaal 20 % van het arbeidsvolume invullen aan de hand van gelegenhedswerk, of maximaal één voltijds equivalent (VTE) als een werkgever minder dan vijf VTE tewerkstelt. De werkgever mag ook geen bestaande tewerkstelling beëindigen om ze te vervangen door gelegenhedswerk.

Er bestaan al systemen van gelegenhedswerk in de land- en tuinbouwsector, de horecasector en de uitvaartsector, die niet door het wetsvoorstel afgeschaft worden. Dit wetsvoorstel creëert de mogelijkheid voor werkgevers uit alle sectoren om gebruik te maken van gelegenhedswerk. Dat betekent dat alle systemen van gelegenhedswerk cumuleerbaar zouden zijn.

De memorie van toelichting vermeldt dat het ook voor particulieren mogelijk moet zijn om gelegenhedswerknemers in te schakelen, hoewel het wetsvoorstel geen

¹ Het Rekenhof bracht op 3 augustus 2022 een advies uit bij het wetsvoorstel 55 2628/001. Dit nieuwe advies actualiseert de gegevens uit het eerdere advies.



expliciete bepalingen bevat die dit regelen en enkel gewag maakt van gelegenheidswerkgevers.

2. Budgettaire impact

De impact die de goedkeuring van dit wetsvoorstel zou kunnen hebben op de overheidsfinanciën en de financiering van de sociale zekerheid is afhankelijk van het aantal personen dat gebruik zou maken van dit nieuwe stelsel, en van de vergoedingen die worden overeengekomen. Het Rekenhof kan op dit moment niet inschatten hoeveel personen bereid zouden zijn om te werken in dit stelsel en kan dus geen raming geven. Het maakte wel een analyse van het potentiële gebruik van dit stelsel, wat nuttig kan zijn bij de beoordeling van het voorstel.

Om indicaties te hebben van het reële gebruik van een mogelijk algemeen stelsel van gelegenheidswerk kan het zinvol zijn om na te gaan in hoeverre dit stelsel financieel aantrekkelijk is voor werkgevers of werknemers – naast de flexibiliteit die het biedt.

2.1. Voordelen voor werkgevers en werknemers

2.1.1. Daling van armoede, zwartwerk en administratieve lasten

Het wetsvoorstel vermeldt terugverdieneffecten zoals een daling van armoede, zwartwerk en administratieve lasten². De vorige vaststellingen van het Rekenhof³ en de resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek⁴ spreken deze hypothesen echter tegen, zodat het Rekenhof deze effecten niet in rekening brengt.

Voor armoedebestrijding wordt er algemeen gewezen op het belang van adequate minimumlonen. In 2024 lag de armoedegrens voor een alleenstaande op een netto-inkomen van 1.520 euro per maand⁵. Tegen het minimumuurloon kan het bruto-inkomen voor een maand gelegenheidswerk 1.032,86 euro (84*12.29) bedragen. Bovendien blijkt dat flexibele statuten, in tegenstelling tot vaste jobs, het risico op armoede doen toenemen⁶.

Het is bovendien niet zeker in welke zin dit wetsvoorstel de administratieve lasten zou verminderen, noch voor bestaande werkgevers, noch voor particulieren. Voor beiden geldt de verplichting om zich bij de RSZ te registreren, raamovereenkomsten op te stellen, en Dimona- en DmfA-aangiften in te vullen. Enkel de Dimona-aangifte (registratie in- en uitstroom werknemers) wordt in het wetsontwerp vermeld, niet de DfmA-aangifte, waarmee de werkgever de loon- en arbeidsgegevens van zijn werknemers kan indienen bij de RSZ. Daarnaast is het weinig waarschijnlijk dat het intensieve gebruik van dergelijke realtime-aangiftes realistisch is voor de betrokken

² Zie deel 6 uit de memorie van toelichting, DOC 56 0731/001, p. 12-14.

³ Wat de impact op zwartwerk betreft kon het Rekenhof in zijn rapport over het Horecaplan geen verband vinden tussen lagere bijdragen en een daling in zwartwerk (*Impact Horecaplan 2015. Flexi-jobs, gelegenheidswerk en bruto-netto-overuren*, februari 2019).

⁴ "Daarnaast stellen we vast dat de hoogte van de belastingen en de administratieve verplichtingen niet de hoofdredenen zijn om in het zwart te werken", in Pacolet J., De Wispelaere F., *Informeel arbeid formeel maken: werkt het? Tien jaar van Europees beleid tegen zwartwerk vanuit een Belgisch perspectief*, Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven. "Le recours au travail dissimulé est tout d'abord motivé par l'amélioration de conditions économiques précaires", in Heim J., Ischer P., *Qui a recours au travail dissimulé et pourquoi ?*, Regards croisés sur l'économie, 2014/1, p. 176-188.

⁵ Zie hiervoor <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting#news>.

⁶ Vandekerckhove S., Horemans J. en Kampelmann S., *Keert het tij voor werkende armen in België? Benaderingen van het IPSWICH-project*, Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven.



groep gelegenheidswerkgevers, waaronder de beoogde particulieren die gelegenheidswerknemers zouden kunnen inschakelen voor allerlei 'klusjes'⁷. Momenteel is het overigens onmogelijk voor particulieren om zich te laten registreren als 'werkgever' op het Dimona-platform⁸. Een aanpassing ervan zal een informatica-ontwikkeling vragen waarvoor de RSZ bijkomende budgettaire middelen nodig zal hebben. Hetzelfde geldt overigens voor de registratie van raamovereenkomsten of de realtime aanpassingen van de effectief gepresteerde werkuren. Deze kosten zijn nog niet geraamd door de RSZ.

2.1.2. Loonkosten en netto-inkomsten in verschillende tewerkstellingsstatuten

Om na te gaan of er veel werknemers en werkgevers instappen in het systeem is het belangrijk om de voor- en nadelen ervan te bekijken. Voor werkgevers en werknemers biedt het een stuk flexibiliteit. Terzelfdertijd bestaan er al verschillende mogelijkheden voor werkgevers om flexibel arbeidskrachten in te schakelen, of voor werknemers om iets bij te verdienen: studentenarbeid, uitzendarbeid, korte reguliere arbeidsovereenkomsten, flexi-jobs, gelegenheidswerk in de sectoren land- en tuinbouw, begrafenis of horeca.

In het wetsontwerp wordt aangegeven dat het minimumloon van 12,29 euro per uur overeenstemt met het minimumloon voor flexi-jobs. Dat cijfer strookt echter niet met de realiteit. Bij een flexi-job in de horeca mag het loon van de werknemer niet lager zijn dan 11,64 euro per uur (geïndexeerd bedrag). Het brutoloon is daarbij gelijk aan het nettoloon aangezien er geen inhoudingen zijn. Eveneens wordt, samen met ieder loon, een flexivakantiegeld uitbetaald van 0,89 euro per uur. Het flexiloon mag dus, sinds 1 februari 2025, niet lager zijn een totaal van 12,53 euro per uur. Dat doet geen afbreuk aan het feit dat conventionele toeslagen en/of premies verschuldigd kunnen zijn (zoals toeslag voor nachtwerk, eindejaarspremie, ...).

Voor alle overige sectoren, met inbegrip van de gezondheidszorg, moet het basisflexiloon minstens gelijk zijn aan het brutobedrag van het baremieke loon dat van toepassing is voor de uitgeoefende functie. Als er geen baremiek salaris is vastgelegd, moet het minstens gelijk zijn aan het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen (GMMMI)⁹.

Naast de flexibiliteit zijn de loonkosten voor werkgevers en de netto-inkomsten voor werknemers een belangrijke factor in de beslissing om gebruik te maken van het stelsel van gelegenheidswerk. Voor reguliere tewerkstelling enerzijds en voor het voorgestelde algemeen stelsel van gelegenheidswerk anderzijds geeft Tabel 1 een overzicht van:

- de loonkosten voor een werkgever;
- de netto-inkomsten van een werknemer;
- de impact op de financiering van de sociale zekerheid.

⁷ De memorie van toelichting beschrijft de opdrachten bij particulieren als 'klusjes'. In tegenstelling tot het systeem van 'onbelast bijverdienen' is hier echter geen limitatieve lijst van opdrachten die toegestaan zijn onder dit systeem. Elke opdracht bij particulieren is in dit stelsel toegestaan.

⁸ https://www.socialsecurity.be/site_nl/employer/applics/empdir/index.htm.

⁹ https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/nl/latest/instructions/socialsecuritycontributions/calculationbase/flexi/flexi_and_overtime_horeca.html#heading-2.



Tabel 1 – Loonkosten en netto-inkomsten per gewerkte dag in reguliere tewerkstelling vs. gelegenhedswerk

	Minimumloon			Maximumloon		
	Reguliere medewerker	Wetsvoorstel gelegenhedswerk		Reguliere medewerker	Wetsvoorstel gelegenhedswerk	
		BV 30 %	BV 10 %		BV 30 %	BV 10 %
Totaal brutoloon	98,32	98,32	98,32	240	240	240
Lasten werkgever (WG)						
Basis RSZ	106,19	98,32	98,32	259,20	240,00	240,00
Werkgeversbijdragen ¹⁰	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %
RSZ WG Basisbijdrage	26,55	24,58	24,58	64,80	60	60
Structurele vermindering WG	14,34 ¹¹	N.v.t.	N.v.t.	0,00	N.v.t.	N.v.t.
RSZ WG reële bijdrage	12,21	24,58	24,58	64,80	60	60
Loonkosten WG	118,40	122,90	122,90	324	300	300
Verschil loonkosten t.o.v. reguliere medewerker		3,8 %	3,8 %		-7,4 %	-7,4 %
Inkomsten werknemer (WN)						
Basis RSZ	106,19	98,32	98,32	259,20	240,00	240,00
Bijdrage RSZ	13,07 %	0 %	0 %	13,07 %	0 %	0 %
RSZ WN Basisbijdrage	13,88	0,00	0,00	33,88	0,00	0,00
Vermindering werkbonus WN	13,88	N.v.t.	N.v.t.	0,00	N.v.t.	N.v.t.
RSZ WN reële bijdrage	0,00	0,00	0,00	33,88	0,00	0,00
Belastbaar inkomen	98,32	98,32	98,32	206,12	240	240
Bedrijfsvoorheffing	14,15	29,50	9,83	60,57	72	24
Nettoloon	84,17	68,82	88,49	145,56	168,00	216,00
Verschil nettoloon t.o.v. reguliere medewerker		-18,2 %	5,1 %		15,4 %	48,4 %
Sociale zekerheid						
Sociale bijdragen	12,21	24,58	24,58	98,68	60	60
Opgebouwde rechten	106,19	0	0	259,20	0	0

Bron: Berekeningen Rekenhof

Voor beide statuten werden de kosten, het inkomen en de sociale bijdragen berekend voor een arbeider die 8 uur werkt tegen het minimumuurloon van 12,29 euro of het maximumloon van 30 euro, zoals bepaald in dit wetsvoorstel.

In het geval van het minimumloon is het gelegenhedswerk uit dit wetsvoorstel het duurste voor *werkgevers*. In dat geval betalen zij 25 % werkgeversbijdragen en hebben ze geen recht op verminderingen. De werkgeversbijdrage voor reguliere jobs is dezelfde, maar daar is de structurele vermindering van toepassing. Dat heeft tot gevolg dat de loonkosten voor werkgevers die het algemeen stelsel van gelegenhedswerk willen toepassen bijna 4 % hoger zijn dan bij reguliere arbeid.

¹⁰ Bij ondernemingen met meer dan 10 VTE wordt deze bijdragevoet verhoogd met 2,04 % tot 27,04 %.

¹¹ Voor de structurele vermindering is gebruik gemaakt van het advies van de Nationale Arbeidsraad, Advies nr. 2.440 – Minimumloon – Evaluatie afsprakenkader, 28 januari 2025. Er is geen rekening gehouden met eventuele bijdrageverminderingen voor doelgroepen of eerste aanwervingen.



Bij het maximumloon daarentegen liggen de loonkosten 7,4 % lager, aangezien er dan geen verminderingen meer van toepassing zijn, noch voor reguliere tewerkstelling, noch voor gelegenheidswerk¹². Het hangt dus van de hoogte van het uurloon af of gelegenheidswerk al dan niet interessant is voor werkgevers.

Rekening houdend met art. 21 van het wetsvoorstel is voor *werknemers* het nieuwe stelsel van gelegenheidswerk tegen het minimumloon evenmin voordelig wanneer er ook andere inkomsten zijn, omdat dan 30 % bedrijfsvoorheffing wordt toegepast. In dat geval is het netto-inkomen bij gelegenheidswerk 18,2 % lager dan bij reguliere medewerkers met eenzelfde uurloon. Als er geen andere inkomsten zijn, kan de werknemer vragen om slechts 10 % bedrijfsvoorheffing in te houden, waardoor de werknemer netto 5,1 % meer overhoudt dan bij reguliere arbeid tegen eenzelfde uurloon. Dit is echter slechts een tijdelijk effect, omdat in de personenbelasting het voordeligste tarief wordt toegepast: een forfaitair tarief van 33 % of het gewone progressieve tarief als dat lager is dan 33 %. Op die manier kan de reële belasting in het stelsel van het wetsvoorstel nooit hoger liggen dan dat voor reguliere arbeid. Zo kan het algemeen stelsel van gelegenheidswerk uit het wetsvoorstel financieel voordeliger zijn voor werknemers dan reguliere arbeid, maar enkel na verrekening in de personenbelasting. De werknemer moet er daarbij wel rekening mee houden dat er voor die tewerkstelling geen rechten worden opgebouwd.

In geval van het maximumloon ligt het nettoloon voor een werknemer wel hoger: 15,4 % wanneer er andere inkomsten zijn, of 48,4 % wanneer dat niet het geval is.

Voor de financiering van de sociale zekerheid is de impact van gelegenheidswerk afhankelijk van het loon. Bij het minimumloon is er een netto-opbrengst voor de sociale zekerheid, aangezien er dan meer bijdragen betaald worden voor gelegenheidswerk dan voor reguliere arbeid. Wanneer er gewerkt wordt tegen het maximumloon, dan liggen de sociale bijdragen voor gelegenheidswerk een stuk lager dan die voor reguliere medewerkers. Als bij hoge lonen bestaande jobs worden vervangen door gelegenheidswerk, dan kan dat leiden tot minderinkomsten voor de sociale zekerheid. Zo wees het Rekenhof in het verleden op vervanging van bestaande reguliere jobs door gelegenheidswerk in de horeca¹³. Door bestaande jobs met hogere socialezekerheidsbijdragen te vervangen door gelegenheidswerk met lagere socialezekerheidsbijdragen, dalen de inkomsten voor de sociale zekerheid. Bovendien worden er ook geen rechten (o.a. pensioen) opgebouwd.

2.2. Mogelijk oneigenlijk gebruik

De huidige bepalingen van het wetsvoorstel kunnen oneigenlijk gebruik van gelegenheidswerk veroorzaken, of minstens een intensief gebruik dat een impact heeft op de financiering van de sociale zekerheid.

De memorie van toelichting bepaalt dat het gelegenheidswerk beperkt is tot 84 werkuren per maand en 500 uren per kalenderjaar. Het eigenlijke wetsvoorstel vermeldt enkel een maximum van 84 werkuren per maand. Daardoor is het maximumaantal uren per kalenderjaar 1.008 (84*12) en niet 500. In de praktijk kan er dus meer dan halftijds gewerkt worden via dit systeem, een heel jaar lang.

Voor werkgevers in , land- en tuinbouw, uitvaartcentra en horeca, sectoren die al gelegenheidswerk kennen, zijn de bestaande systemen voor gelegenheidswerk

¹² Het enige verschil bestaat er dan nog in dat de sociale bijdragen voor arbeiders berekend worden op 108 % van het brutoloon omwille van de bijdrage jaarlijkse vakantie. Bij het gelegenheidswerk is dat niet van toepassing aangezien het wetsvoorstel preciseert dat het vakantiegeld inbegrepen is in het gelegenheidsloon.

¹³ Rekenhof (februari 2019). *Impact Horecaplan 2015. Flexi-jobs, gelegenheidswerk en bruto-netto-overuren*.



voordeliger: de loonkosten zijn lager en de netto-inkomsten voor de werknemer zijn hoger. Het algemeen stelsel van Gelegenheidswerk wordt echter interessant wanneer de bestaande contingenten in de specifieke sectoren zijn uitgeput¹⁴. Op dat moment kunnen de werkgevers uit deze sectoren overschakelen op het algemeen stelsel. Op die manier kunnen werkgevers vrijwel het hele jaar werken met Gelegenheidswerk, terwijl het systeem bedoeld is voor seizoensarbeid.

Oneigenlijk gebruik kan zich voordoen door het gebrek aan controleerbare toekenningsvoorwaarden. Het wetsvoorstel voorziet in een maximumuurloon van 30 euro per uur. Daardoor zijn te hoge lonen in principe niet mogelijk. De RSZ zal daarvoor echter nog een controlestrategie moeten uitwerken, aangezien het principe van een maximumloon nieuw is. Bovendien zouden voor deze controle op de gegevens van de DmfA bijkomende functionaliteiten ontwikkeld moeten worden (zie 2.1.1).

Er is eveneens een risico op overschrijding van het maximum van 20 % van het arbeidsvolume bij voltijdse tewerkstelling. Die voorwaarde is moeilijk te controleren. De toelichting bij artikel 8 in het wetsvoorstel preciseert dat het arbeidsvolume van Gelegenheidswerk ten opzichte van het volledige arbeidsvolume gecontroleerd kan worden op basis van de sociale balans van een onderneming. Het is echter niet duidelijk of die vergelijking moet gebeuren op basis van het aantal gewerkte uren, het aantal VTE of het aantal werknemers met een voltijdse job. In het laatste geval is het aandeel Gelegenheidswerk in het aantal voltijdse jobs per definitie altijd nul, want Gelegenheidswerk kan in principe geen voltijdse job inhouden. De sociale balans kan ook ingevuld worden in verkort formaat, waarin het volume aan gepresteerde uren door uitzendkrachten niet is opgenomen, terwijl dat ook Gelegenheidswerk kan zijn. In dat geval worden de uren van Gelegenheidswerk dat via een uitzendkantoor wordt geregeld dus nergens meegenomen in de berekening.

In deze context, en rekening houdend met het verschil in loonkosten (zie Tabel 1), is oneigenlijk gebruik van de maatregel mogelijk. Het risico op omzetting van bestaande, reguliere jobs naar Gelegenheidswerk is reëel. Hoewel volgens de memorie van toelichting Gelegenheidswerk niet mogelijk is bij werkgevers bij wie men de voorbije twaalf maanden een arbeidsovereenkomst heeft gehad, bevat het wetsvoorstel daarover geen bepalingen.

3. Conclusie

De impact die de goedkeuring van dit wetsvoorstel zou kunnen hebben op de overheidsfinanciën en op de financiering van de sociale zekerheid is afhankelijk van het aantal personen dat gebruik zou maken van dit nieuwe algemeen stelsel voor Gelegenheidswerk. Het Rekenhof kan op dit moment niet inschatten hoeveel personen bereid zouden zijn om te werken in dit stelsel, maar analyseerde wel het potentiële gebruik ervan.

Zo biedt het stelsel een grote flexibiliteit aan werkgevers en werknemers. Daar staat tegenover dat de loonkosten voor werkgevers, in geval van het minimumloon, iets hoger zijn dan voor reguliere werknemers, maar lager in geval van het maximumloon. Voor werknemers is het systeem voordelig bij hogere lonen en/of als er geen andere

¹⁴ De contingenten voor de zogenaamde 'groene' sectoren zijn licht verschillend: 50 dagen in de landbouw en 100 dagen in de tuinbouw bij meerdere werkgevers uit deze sectoren en 156 dagen in de champignonenteelt tijdens een periode van intense activiteit. In de horecasector is het contingent beperkt tot 50 dagen per kalenderjaar voor een werknemer. In de begrafenissector wordt het aantal dagen Gelegenheidsarbeid beperkt tot 200 dagen of 800 uren (niet van toepassing voor gepensioneerden) via een bindend verklaarde CAO.

WETSVOORSTEL DOC NR 56 0731/001 / **7**

belastingplichtige inkomsten zijn. Een werknemer bouwt via dit systeem echter geen socialezekerheidsrechten op. De daling van armoede, zwartwerk en administratieve lasten is ook niet bewezen.

Voor de financiering van de sociale zekerheid kan het algemeen stelsel van gelegenhedswerk in principe een netto-opbrengst vertegenwoordigen, voor zover het geen vervanging teweegbrengt van bestaande reguliere arbeid met hogere lonen. Gezien het gebrek aan controleerbare toekenningsvoorwaarden kan oneigenlijk gebruik plaatsvinden, wat ook een impact heeft op de inkomsten voor de sociale zekerheid.



PROPOSITION DE LOI DOC 56 0731/001 / 1

Avis de la Cour des comptes

Proposition de loi instaurant un régime général du travail occasionnel

DOC 56 0731/001



Demande d'avis

La proposition de loi (56 0731/001) a été déposée le 18 février 2025.

Le 17 mars 2025, la Cour des comptes a reçu une lettre du président de la Chambre des représentants qui la sollicite – à la demande de la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions – pour établir une estimation de l'incidence budgétaire qu'entraînerait l'adoption de cette proposition de loi.

Cette demande d'avis est transmise à la Cour des comptes conformément à l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre.

L'assemblée générale de la Cour des comptes a approuvé cet avis le 4 juin 2025.

1. Contenu de la proposition de loi

La proposition de loi reprend la proposition de loi antérieure 55 2628/001¹ et vise à instaurer le travail occasionnel pour toutes les personnes qui sont en droit d'exercer un travail. La seule condition est que les personnes, bien qu'elles soient en âge de travailler, ne perçoivent pas d'allocation remplaçant des revenus (chômage, ARR, revenu d'intégration, etc.). Le travail occasionnel est donc possible pour pratiquement toutes les personnes en âge de travailler, à moins qu'elles ne perçoivent une indemnité d'incapacité de travail ou une allocation de chômage. La proposition de loi dispose que la rémunération horaire brute s'élève à 12,29 euros minimum et 30 euros maximum. Le travail occasionnel est limité à 84 heures par mois. L'employeur ne peut pas affecter plus de 20 % du volume de travail à du travail occasionnel ou d'un équivalent temps plein (ETP) s'il emploie moins de cinq ETP. L'employeur ne peut pas non plus mettre fin à un emploi existant pour le remplacer par du travail occasionnel.

Il existe déjà des régimes de travail occasionnel dans les secteurs de l'agriculture, de l'horticulture et de l'horeca ainsi que dans le secteur funéraire, lesquels ne sont pas abrogés par la proposition de loi. Cette proposition de loi ouvre la possibilité pour les employeurs de tous les secteurs de recourir au travail occasionnel. Cela signifie que tous les régimes de travail occasionnel seraient cumulables.

L'exposé des motifs précise que les particuliers doivent aussi avoir la possibilité de recourir à des travailleurs occasionnels bien que la proposition de loi ne comporte pas

¹ La Cour a rendu le 3 août 2022 un avis sur la proposition de loi 55 2628/001. Ce nouvel avis actualise les données de l'avis antérieur.



de dispositions explicites à cet égard et fait uniquement mention d'employeurs occasionnels.

2. Incidence budgétaire

L'incidence que l'adoption de cette proposition de loi pourrait avoir sur les finances publiques et sur le financement de la sécurité sociale dépend du nombre de personnes qui auront recours à ce nouveau régime et du montant des rémunérations convenues. La Cour des comptes n'est pas en mesure d'estimer actuellement le nombre de personnes qui seraient disposées à travailler sous ce régime et ne peut donc pas donner d'estimation. Elle a toutefois procédé à une analyse de l'utilisation potentielle de ce régime, laquelle pourra être utile lors de l'évaluation de la proposition de loi.

Pour avoir une indication de l'usage réel qui serait fait d'un éventuel régime général de travail occasionnel, il peut être pertinent d'étudier dans quelle mesure ce régime, outre la flexibilité qu'il offre, serait financièrement attractif pour les employeurs et pour les travailleurs.

2.1. Avantages pour les employeurs et les travailleurs

2.1.1. Recul de la pauvreté, du travail au noir et des charges administratives

La proposition de loi fait état d'effets retour tels qu'un recul de la pauvreté, du travail au noir et des charges administratives². La Cour ne tient pas compte de ces hypothèses, qui sont infirmées par ses constatations précédentes³ et par les résultats de recherches en sciences sociales⁴.

En matière de lutte contre la pauvreté, il est globalement fait référence à l'importance de prévoir des rémunérations minimales adéquates. En 2024, le seuil de pauvreté pour une personne isolée se situait à 1.520 euros par mois en termes de revenus nets⁵. En ce qui concerne la rémunération horaire minimale, le revenu brut par mois de travail occasionnel peut s'élever à 1.032,86 euros (84*12,29). En outre, contrairement aux emplois fixes, les statuts flexibles augmentent manifestement le risque de pauvreté⁶.

En outre, il n'apparaît pas clairement dans quel sens la proposition de loi permettra de réduire les charges administratives, que ce soit pour les employeurs existants ou les particuliers. Employeurs et particuliers doivent chacun s'inscrire auprès de l'ONSS, établir des contrats-cadres et remplir des déclarations DmfA et Dimona. La proposition de loi ne mentionne que la déclaration Dimona (enregistrement des entrées en service et départs) et non la déclaration DmfA, au moyen de laquelle l'employeur peut introduire les données de salaires et de travail de ses travailleurs

² Voir la partie 6 de l'exposé des motifs, DOC 56 0731/001, p. 12-14.

³ S'agissant des effets sur le travail au noir, la Cour des comptes n'a pas pu établir de lien dans son rapport sur le plan horeca entre la baisse des cotisations et la diminution du travail au noir (*Incidence du plan horeca 2015. Flexi-jobs, travail occasionnel et heures supplémentaires nettes*, février 2019).

⁴ « Nous constatons en outre que le montant des impôts et les obligations administratives ne sont pas les raisons premières du travail au noir » [traduction], dans Pacolet J., De Wispelaere F., *Informeel arbeid formeel maken: werkt het? Tien jaar van Europees beleid tegen zwartwerk vanuit een Belgisch perspectief*, Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven. « Le recours au travail dissimulé est tout d'abord motivé par l'amélioration de conditions économiques précaires », dans Heim J., Ischer P., *Qui a recours au travail dissimulé et pourquoi? Regards croisés sur l'économie*, 2014/1, p. 176-188.

⁵ Voir à cet égard <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/risque-de-pauvrete-ou-d'exclusion-sociale>.

⁶ Vandekerckhove S., Horemans J. et Kampelmann S., *Keert het tij voor werkende armen in België? Benaderingen van het IPSWICH-project*, Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven.



auprès de l'ONSS. En outre, il est peu probable que l'utilisation intensive de telles déclarations en temps réel soit réaliste pour le groupe des employeurs occasionnels concerné, parmi lesquels les particuliers qui seraient susceptibles de faire appel à des travailleurs occasionnels pour effectuer de petits travaux⁷. D'ailleurs, les particuliers n'ont pas la possibilité pour le moment de se faire enregistrer en tant qu'« employeur » sur la plateforme Dimona⁸. L'adaptation de cette plateforme requerra un développement informatique pour lequel l'ONSS aura besoin de moyens budgétaires supplémentaires. Il en va de même de l'enregistrement de contrats-cadres ou des adaptations en temps réel des heures de travail effectivement prestées. Ces coûts n'ont pas encore été estimés par l'ONSS.

2.1.2. Coûts salariaux et revenus nets dans différents statuts d'emploi

Pour vérifier si de nombreux travailleurs et employeurs rejoindront le régime, il importe d'en examiner les avantages et inconvénients. Ce régime offre une certaine flexibilité aux employeurs et travailleurs. Dans le même temps, il existe déjà diverses possibilités pour l'employeur de recruter de la main-d'œuvre flexible et pour le travailleur de s'assurer des revenus complémentaires : le travail étudiant, le travail intérimaire, le contrat de travail régulier de courte durée, les flexi-jobs et le travail occasionnel dans le secteur funéraire, de l'agriculture, de l'horticulture ainsi que dans l'horeca.

La proposition de loi précise que la rémunération minimale de 12,29 euros l'heure correspond à la rémunération minimale pour les flexi-jobs. Or, ce chiffre ne correspond pas à la réalité. La rémunération d'un travailleur dans le cadre d'un flexi-job dans l'horeca ne peut pas être inférieure à 11,64 euros de l'heure (montant indexé). La rémunération brute est égale à la rémunération nette étant donné qu'il n'y a pas de retenues. Un flexi-pécule de vacances de 0,89 euro de l'heure est versé en même temps que chaque salaire. Le flexi-salaire ne peut donc pas être inférieur à 12,53 euros de l'heure depuis le 1^{er} février 2025. Cela ne porte pas préjudice au fait que des suppléments et/ou primes conventionnels peuvent aussi être dus (comme un supplément pour le travail de nuit, une prime de fin d'année, etc.).

Pour tous les autres secteurs, y compris celui des soins de santé, le flexi-salaire de base doit être au moins égal au montant brut du salaire barémique applicable pour la fonction exercée. Si aucun salaire barémique n'a été fixé, il doit être au moins égal au revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMM⁹).

Outre la flexibilité, les coûts salariaux pour l'employeur et les revenus nets pour le travailleur sont des facteurs importants qui contribuent à la décision de recourir au régime du travail occasionnel. Le **tableau 1** donne, pour l'emploi régulier, d'une part, et le régime général de travail occasionnel proposé, d'autre part, un aperçu :

- des coûts salariaux pour l'employeur ;
- des revenus nets pour le travailleur ;
- de l'incidence sur le financement de la sécurité sociale.

⁷ L'exposé des motifs décrit les tâches auprès de particuliers comme étant de « petits travaux ». Contrairement aux « revenus complémentaires exonérés d'impôts », il n'existe en l'occurrence pas de liste limitative de tâches autorisées sous ce régime. N'importe quelle tâche effectuée auprès d'un particulier est autorisée dans ce cadre.

⁸ https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/empdir/index.htm.

⁹ https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/fr/latest/instructions/socialsecuritycontributions/calculationbase/flexi/flexi_and_overtime_horeca.html.

Tableau 1 – Coûts salariaux et revenus nets par jour ouvré pour un emploi régulier et un emploi occasionnel

	Rémunération minimale			Rémunération maximale		
	Travailleur régulier	Proposition de loi travail occasionnel		Travailleur régulier	Proposition de loi travail occasionnel	
		PP 30 %	PP 10 %		PP 30 %	PP 10 %
Salaire brut total	98,32	98,32	98,32	240	240	240
Charges employeur (E)						
Base ONSS	106,19	98,32	98,32	259,20	240,00	240,00
Cotisations patronales ¹⁰	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %
ONSS E Cotisation de base	26,55	24,58	24,58	64,80	60	60
Réduction structurelle E	14,34 ¹¹	NA	NA	0,00	NA	NA
ONSS E Cotisation réelle	12,21	24,58	24,58	64,80	60	60
Coût salarial E	118,40	122,90	122,90	324	300	300
Différence de coût salarial par rapport à un travailleur régulier		3,8 %	3,8 %		-7,4 %	-7,4 %
Revenus travailleur (T)						
Base ONSS	106,19	98,32	98,32	259,20	240,00	240,00
Cotisation ONSS	13,07 %	0 %	0 %	13,07 %	0 %	0 %
ONSS T Cotisation de base	13,88	0,00	0,00	33,88	0,00	0,00
Réduction bonus à l'emploi T	13,88	NA	NA	0,00	NA	NA
ONSS T Cotisation réelle	0,00	0,00	0,00	33,88	0,00	0,00
Revenu imposable	98,32	98,32	98,32	206,12	240	240
Précompte professionnel	14,15	29,50	9,83	60,57	72	24
Salaire net	84,17	68,82	88,49	145,56	168,00	216,00
Différence de salaire net par rapport à un travailleur régulier		-18,2 %	5,1 %		15,4 %	48,4 %
Sécurité sociale						
Cotisations sociales	12,21	24,58	24,58	98,68	60	60
Droits constitués	106,19	0	0	259,20	0	0

Source : Calculs de la Cour des comptes

Les charges, les revenus et les cotisations sociales ont été calculés pour les deux statuts sur la base d'un travailleur qui preste 8 heures pour une rémunération minimale de 12,29 euros ou pour une rémunération maximale de 30 euros comme prévu dans la proposition de loi à l'examen.

Dans le cas de la rémunération minimale, le travail occasionnel de la proposition de loi est la formule la plus onéreuse pour l'employeur, qui verse une cotisation patronale de 25 % sans avoir droit à des réductions. Bien que la cotisation patronale soit identique pour les emplois réguliers, ceux-ci donnent lieu à la réduction structurelle.

¹⁰ Pour les entreprises employant plus de 10 ETP, ce taux de cotisation est majoré de 2,04 % pour atteindre 27,04 %.

¹¹ La réduction structurelle se base sur l'avis du Conseil national du travail n° 2.440 – Salaire minimum – Évaluation du cadre d'accords, 28 janvier 2025. Il n'a pas été tenu compte des éventuelles réductions de cotisations pour groupes-cibles ou premiers recrutements.



Par conséquent, le coût salarial supporté par l'employeur désireux d'appliquer le régime général du travail occasionnel est supérieur de près de 4 % à celui du travail régulier.

Par contre, en cas de rémunération maximale, le coût salarial est inférieur de 7,4 % étant donné que plus aucune réduction ne s'applique, que ce soit pour le travail régulier ou pour le travail occasionnel¹². Le caractère intéressant ou non du travail occasionnel pour l'employeur dépend donc du montant du salaire horaire.

Compte tenu de l'article 21 de la proposition de loi, du point de vue du *travailleur*, le nouveau régime de travail occasionnel associé à la rémunération minimale n'est pas avantageux non plus lorsqu'il perçoit d'autres revenus, car le précompte professionnel est alors de 30 %. Dans un tel scénario, le revenu net issu du travail occasionnel est inférieur de 18,2 % à celui d'un travailleur régulier bénéficiant de la même rémunération horaire. Si le travailleur n'a pas d'autres revenus, il peut demander de ne retenir que 10 % de précompte professionnel, de sorte qu'il conserve un revenu net supérieur de 5,1 % à celui d'un travailleur régulier pour la même rémunération horaire. Cet effet n'est toutefois que temporaire, parce que le taux le plus avantageux est appliqué à l'impôt des personnes physiques, à savoir un taux forfaitaire de 33 % ou le taux progressif ordinaire s'il est inférieur à 33 %. De cette façon, l'imposition réelle dans le régime prévu par la proposition de loi ne peut jamais dépasser celle qui s'applique au travail régulier. Pour le travailleur, le régime général du travail occasionnel de la proposition de loi peut ainsi s'avérer financièrement plus avantageux que celui du travail régulier, mais seulement après le décompte à l'impôt des personnes physiques. En outre, le travailleur doit tenir compte du fait qu'aucun droit n'est constitué dans le cadre de cet emploi.

Dans le cadre de la rémunération maximale, le salaire net d'un travailleur est toutefois plus élevé : de 15,4 % s'il a d'autres revenus ou de 48,4 % s'il n'en a pas.

En ce qui concerne le financement de la sécurité sociale, l'incidence du travail occasionnel dépend de la rémunération. La rémunération minimale entraîne un produit net pour la sécurité sociale puisque les cotisations versées pour le travail occasionnel sont dans ce cas plus élevées que pour le travail régulier. Lorsque le travailleur bénéficie de la rémunération maximale, les cotisations sociales pour le travail occasionnel sont légèrement inférieures à celles applicables au travail régulier. Pour les salaires élevés, le remplacement d'emplois existants par du travail occasionnel peut donner lieu à une diminution de recettes dans le chef de la sécurité sociale. La Cour avait ainsi épinglé dans le passé le remplacement d'emplois réguliers existants par du travail occasionnel dans l'horeca¹³. Le remplacement d'emplois existants assujettis à des cotisations sociales plus élevées par du travail occasionnel assujetti à des cotisations plus faibles réduit les recettes de sécurité sociale. En outre, aucun droit n'est constitué (notamment en matière de pension).

2.2. Utilisation potentiellement impropre du régime

Les dispositions actuelles de la proposition de loi pourraient entraîner une utilisation impropre du travail occasionnel ou du moins une utilisation intensive de celui-ci qui aurait des répercussions sur le financement de la sécurité sociale.

¹² La seule différence réside dans le fait que les cotisations sociales des travailleurs sont calculées sur 108 % du salaire brut eu égard aux cotisations de vacances annuelles. Tel n'est pas le cas pour le travail occasionnel puisque la proposition de loi précise que le pécule de vacances est compris dans la rémunération occasionnelle.

¹³ Cour des comptes, *Incidence du plan horeca 2015. Flexi-jobs, travail occasionnel et heures supplémentaires nettes*, février 2019.



L'exposé des motifs indique que le travail occasionnel est limité à 84 heures par mois et à 500 heures par année civile. La proposition de loi proprement dite ne fait état que de maximum 84 heures de travail par mois. Le nombre maximum d'heures par année civile est donc de 1.008 (84*12) et non de 500. Il est dès lors possible en pratique d'effectuer davantage qu'un mi-temps dans ce régime durant une année entière.

Pour les employeurs dans des secteurs qui connaissent déjà le travail occasionnel (pompes funèbres, agriculture, horticulture et horeca), les régimes existants sont plus avantageux : le coût salarial est inférieur et les revenus nets supérieurs pour le travailleur. Le régime général du travail occasionnel devient toutefois intéressant lorsque les contingents existants sont épuisés dans les secteurs spécifiques¹⁴. Les employeurs de ces secteurs peuvent à ce moment basculer vers le régime général, ce qui leur permet de fonctionner durant pratiquement toute l'année au moyen du travail occasionnel alors que ce système est prévu pour le travail saisonnier.

Des cas d'utilisation impropre peuvent se produire par manque de conditions d'octroi vérifiables. La proposition de loi prévoit une rémunération horaire maximale de 30 euros. Cela exclut en principe les salaires trop élevés. L'ONSS devra cependant encore concevoir une stratégie de contrôle à cet égard vu le caractère inédit du principe de rémunération maximale. En outre, des fonctionnalités supplémentaires devraient être développées pour pouvoir effectuer ces contrôles à partir des données de la DmfA (voir le [point 2.1.1](#)).

Il existe par ailleurs un risque de dépassement du plafond de 20 % du volume de travail en cas d'emploi à temps plein. Cette condition est difficile à contrôler. Le commentaire de l'article 8 de la proposition de loi indique que le volume de travail occasionnel par rapport au volume de travail total peut être mesuré sur la base du bilan social d'une entreprise. Il n'est en revanche pas précisé si cette comparaison doit être faite sur la base du nombre d'heures prestées, du nombre d'ETP ou du nombre de travailleurs ayant un emploi à temps plein. Dans ce dernier cas, la part du travail occasionnel dans le nombre d'emplois à temps plein équivaut par définition toujours à zéro puisque le travail occasionnel ne peut en principe pas impliquer d'emplois à temps plein. Le bilan social peut également être complété sous une forme abrégée qui ne reprend pas le volume d'heures de travail intérimaire prestées alors que ce dernier peut aussi constituer du travail occasionnel. Dans ce cas, les heures de travail occasionnel prestées dans le cadre d'un bureau d'interim n'apparaissent nulle part dans le calcul.

Dans ce contexte et compte tenu de la différence en termes de coût salarial (voir le [tableau 1](#)), une utilisation impropre de la mesure est possible. Le risque de conversion d'emplois réguliers existants en travail occasionnel est réel. Bien que, selon l'exposé des motifs, le travail occasionnel ne soit pas autorisé auprès d'employeurs avec lesquels le travailleur a été lié par un contrat de travail au cours des douze mois précédents, la proposition de loi ne contient aucune disposition en la matière.

3. Conclusion

L'incidence que l'adoption de cette proposition de loi pourrait avoir sur les finances publiques et sur le financement de la sécurité sociale dépend du nombre de personnes qui auront recours à ce nouveau régime général du travail occasionnel. La Cour des

¹⁴ Les contingents pour les secteurs dits verts sont légèrement différents : 50 jours dans l'agriculture et 100 jours dans l'horticulture auprès de plusieurs employeurs de ces secteurs et 156 jours dans la récolte de champignons en période d'activité intense. Dans le secteur de l'horeca, le contingent est limité à 50 jours par année civile par travailleur. Dans le secteur funéraire, le nombre de jours de travail occasionnel est limité à 200 jours ou 800 heures (non applicable aux pensionnés) par le biais d'une CCT contraignante.



PROPOSITION DE LOI DOC 56 0731/001 / 7

comptes n'est pas en mesure d'estimer actuellement le nombre de personnes qui seraient disposées à travailler dans ce régime, mais en a analysé l'utilisation potentielle.

Ainsi, le régime offre une grande flexibilité aux employeurs et aux travailleurs. Cependant, le coût salarial pour les employeurs est légèrement plus élevé que pour des travailleurs réguliers en cas de rémunération minimale, mais inférieur en cas de rémunération maximale. Du point de vue des travailleurs, le régime est avantageux pour les salaires plus élevés et/ou s'ils n'ont pas d'autres revenus imposables. Le travailleur dans ce régime ne constitue toutefois pas de droits en matière de sécurité sociale. Le recul de la pauvreté, du travail au noir et des charges administratives n'est pas davantage avéré.

Au niveau du financement de la sécurité sociale, le régime général du travail occasionnel peut en principe représenter un produit net pour autant qu'il n'entraîne pas un remplacement du travail régulier existant assorti de salaires plus élevés. Vu l'absence de conditions d'octroi vérifiables, des cas de recours impropres au régime sont possibles, non sans répercussions sur les recettes de la sécurité sociale.