

**De toekomst van opeenvolgende
arbeidsovereenkomsten: een kritische
analyse in het licht van het
regeerakkoord (2025–2029)**

Handelswetenschappen en bedrijfskunde

Bachelor in het **bedrijfsmanagement**

afstudeerrichting **rechtspraktijk**

campus **Brugge**

Amy Gabriëls

academiejaar **2025–2026**



**De toekomst van opeenvolgende
arbeidsovereenkomsten: een kritische
analyse in het licht van het
regeerakkoord (2025–2029)**

Eindwerk aangeboden tot het behalen van het diploma van bachelor in
bedrijfsmanagement afstudeerrichting rechtspraktijk

Handelswetenschappen en bedrijfskunde

Bachelor in het **bedrijfsmanagement**

afstudeerrichting **rechtspraktijk**

campus **Brugge**

Amy Gabriëls

academiejaar **2025–2026**



Woord vooraf

Het schrijven van deze bachelorproef betekende het sluitstuk van mijn opleiding Rechtspraak aan VIVES Hogeschool. Dit onderzoek, getiteld «*De toekomst van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten: een kritische analyse in het licht van het regeerakkoord (2025-2029)*», is tot stand gekomen dankzij de steun en begeleiding van verschillende personen.

In het bijzonder wens ik dan ook het voltallige docententeam van de opleiding Rechtspraak te bedanken. Doorheen de opleiding hebben ze mij niet alleen een brede juridische basis bijgebracht, maar ook geleerd om juridische vraagstukken kritisch, nauwkeurig, en praktijkgericht te benaderen. De kennis, inzichten, en vaardigheden die ik tijdens deze opleiding heb verworven, vormden dan ook een onmisbare basis voor het schrijven van deze bijdrage.

Daarnaast wens ik Sodalis VZW te bedanken voor de mogelijkheid om mijn stage binnen hun organisatie te volbrengen. De praktijkervaring die ik er mocht opdoen, bood mij de kans om mijn juridische kennis toe te passen binnen een professionele context, en beter inzicht te krijgen in de werking van het sociaal-juridisch werkveld. De ondersteuning, begeleiding, en bereidheid om vragen te beantwoorden hebben mee bijgedragen aan mijn professionele groei, en zo ook de totstandkoming van deze bijdrage.

Verder wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun, geduld, en aanmoediging tijdens het schrijven van deze bachelorproef. Hun luisterend oor, begrip, en motiverende woorden hebben mij geholpen om dit traject met de nodige volharding af te ronden. Hun steun betekende veel, niet alleen tijdens het schrijfproces, maar doorheen mijn volledige opleiding.

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	7
1.1	Situering.....	7
1.2	Doelstelling, onderzoeksvraag en methodologie.....	7
2	Juridisch kader.....	9
2.1	Situering.....	9
2.1.1	Het arbeidsrecht – context en geschiedenis	9
2.1.2	De wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten	10
2.1.3	Inleiding WAO en het begrip ‘arbeidsovereenkomst’	12
2.2	Normatieve basis voor opeenvolgende arbeidsovereenkomsten: artt. 10, 10bis en 11 WAO – context en analyse	13
2.2.1	Verba legis: tekstuele basis.....	13
2.2.2	Ratio legis: historiek en doel	15
2.3	Tussenbesluit bij het juridisch kader.....	21
3	Arbeidsmarktpraktijk.....	22
3.1	Situering.....	22
3.1.1	Begrip ‘arbeidsmarkt’	22
3.1.2	De Belgische arbeidsmarkt.....	23
3.1.3	In cijfers	23
3.2	Arbeidsmarktkrapte	24
3.2.1	Aanleiding	24
3.2.2	Oorzaken	26
3.2.3	Gevolgen	30
3.3	Tussenbesluit bij de arbeidsmarkt.....	32
4	Beleidscontext.....	34
4.1	Situering.....	34
4.1.1	Politiek kader.....	34
4.2	Regeerakkoord 2025 – 2029	35
4.2.1	Doelstellingen op de arbeidsmarkt.....	35
4.2.2	Arbeidsrechtelijke hervormingen	36
4.3	Tussenbesluit bij de beleidscontext	39
5	Spanningsveld.....	40
5.1	Situering.....	40

5.2	Flexibiliteit als uitzondering	40
5.3	Actuele relevantie van de beschermingslogica	41
5.4	Delicate toepassing van een strikte regeling	42
5.5	Disproportionele gevolgen van herkwalificatie	46
5.6	Paradox van de bescherming.....	47
6	Besluit	49
6.1	Synthese	49
6.2	Evaluatie.....	52

1 Inleiding

1.1 Situering

Het arbeidsrecht is een relatief jonge rechtstak. Het is in belangrijke mate ontstaan vanuit de nood om werknemers te beschermen tegen het structurele overwicht van de werkgever. Doorheen de ontwikkeling van het sociaal recht werden dan ook verschillende maatregelen ingevoerd die het onevenwicht tussen de economisch sterkere werkgever en de zwakkere werknemer moest corrigeren. Die beschermingsgedachte vormt nog steeds een van de fundamenten van het arbeidsrecht.

Eén van de regels die binnen deze beschermingslogica past, is de regeling inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd. Artikelen 10 en 10*bis* van de Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978 bepalen wanneer meerdere arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd elkaar mogen opvolgen, onder welke voorwaarden dit mogelijk is, en wat de sanctie inhoudt indien de regelgeving niet correct wordt nageleefd. De regeling beoogt te vermijden dat werkgevers tijdelijke contracten structureel gebruiken om de waarborgen van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te ontwijken.

De arbeidsmarkt waarin deze regeling vandaag moet functioneren, is echter niet meer dezelfde als die waarin zij historisch tot stand kwam. Werkgevers worden geconfronteerd met arbeidsmarktkrapte, moeilijk in te vullen vacatures, en een toenemende nood aan wendbare personeelsorganisatie. Tegelijk verandert ook de houding van de overheid tegenover het arbeidsrecht. In het licht van een veranderende arbeidsmarkt worden verschillende regels herbekeken, versoepeld, of hervormd. De nadruk ligt daarbij steeds vaker op activering, flexibiliteit, en modernisering.

Toch blijft een zekere terughoudendheid bestaan wanneer het gaat om beschermingsregels die historisch als zijnde verworven worden beschouwd. Dat geldt ook voor de regeling inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd. Terwijl het arbeidsrecht op verschillende punten wordt aangepast aan nieuwe inzichten en arbeidsmarktontwikkelingen, blijft deze regeling grotendeels ongewijzigd. Dat roept vragen op. Is de bestaande bescherming nog in dezelfde mate te rechtvaardigen? Beantwoordt een eenzijdig beschermingsmechanisme nog aan de noden van de huidige arbeidsmarkt?

1.2 Doelstelling, onderzoeksvraag en methodologie

Deze scriptie heeft tot doel een kritische analyse te maken van de bestaande regelgeving inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd. De regeling wordt niet louter tekstueel onderzocht, maar geplaatst binnen een breder sociaal-juridisch kader van arbeidsmarktveranderingen en recente arbeidsrechtelijke hervormingen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

« Is de huidige regelgeving inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd nog te rechtvaardigen binnen een arbeidsmarkt die wordt gekenmerkt door krapte, en binnen een beleid dat inzet op flexibilisering en modernisering van het arbeidsrecht? »

Vooreerst wordt het juridisch kader onderzocht. Daarbij wordt nagegaan wat de huidige regelgeving inhoudt, hoe ze historisch tot stand kwam, en welke logica eraan ten grondslag ligt. Vervolgens wordt de arbeidsmarktpraktijk geschetst. Dit luik onderzoekt welke uitdagingen vandaag druk zetten op de organisatie van arbeid, waaronder arbeidsmarktkrapte, moeilijk in te vullen vacatures, en de nood aan wendbare personeelsinzet. Ten slotte wordt de beleidscontext besproken, met bijzondere aandacht voor het regeerakkoord en recente of aangekondigde arbeidsrechtelijke hervormingen.

Deze drie luiken worden vervolgens met elkaar geconfronteerd. De scriptie onderzoekt dus de wisselwerking tussen wetgeving, praktijk, en beleid. De invalshoek van de scriptie is sociaal-juridisch. Het fiscaal aspect valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Methodologisch steunt deze bijdrage op juridisch bronnenonderzoek, aangevuld met een arbeidsmarktgerichte en beleidsmatige contextanalyse. Voor het juridisch luik wordt gebruikgemaakt van wetgeving, parlementaire voorbereiding, rechtspraak, en rechtsleer. Voor de arbeidsmarktpraktijk wordt beroep gedaan op statistische gegevens, en voor de beleidscontext gelden beleidsdocumenten, -nota's, en het regeerakkoord als centrale bronnen.

2 Juridisch kader

2.1 Situering

2.1.1 Het arbeidsrecht – context en geschiedenis

Om de regeling rond opeenvolgende arbeidsovereenkomsten volledig te begrijpen, is het nuttig deze eerst te situeren binnen het breder rechtskader. Het Belgisch arbeidsrecht is de tak binnen het sociaal recht die de verhouding tussen werkgever en werknemer regelt.

Het arbeidsrecht is een relatief jonge rechtstak. De periode na de industriële revolutie (begin negentiende eeuw) ging gepaard met ingrijpende maatschappelijke en economische veranderingen die een structureel onevenwicht veroorzaakten in de verhouding tussen werkgevers en werknemers. Voor deze laatste groep leidden structurele armoede, beperkte toegang tot onderwijs en gebrek aan sociale vangnetten tot onzekerheid, lange arbeidsuren, en beperkte bescherming.

De aandacht voor de bescherming van werknemers bleef in deze periode evenwel beperkt. De politieke en economische context van de negentiende eeuw verklaren de zwakke positie van de arbeidersklasse. Het cijnskiesrecht zorgde er namelijk voor dat het parlement voornamelijk samengesteld was uit vermogende fabrieksleiders die het niet zo nauw namen met de belangen van werknemers. Daarnaast zorgde de overgang van een agrarische naar een industriële samenleving voor een grootschalige migratie van het platteland naar de fabrieken, waardoor een enorme arbeidsreserve ontstond, waardoor een werknemer die zich verzette tegen arbeidsvoorwaarden eenvoudig kon worden vervangen.

In de tweede helft van de negentiende eeuw komt geleidelijk aan verandering aan de ondergeschikte positie van de arbeidersklasse. De politieke opmars van het socialisme kreeg voet aan de grond met de Eerste Internationale van 1864,¹ de oprichting van de Belgische Werkliedenpartij in 1885,² de afschaffing van het coalitieverbod in 1866,³ en de invoering van het algemeen meervoudig stemrecht en het algemeen enkelvoudig stemrecht in respectievelijk 1893 en 1919.⁴ Meer en meer zou de *laissez-faire* gedachte van het economisch liberalisme genuanceerd worden door sociale toegevingen aan de arbeidersklasse.

¹ VANDEPITTE P., *Chrono. 5 : 18de en 19de eeuw : de opgang van liberalisme, nationalisme en socialisme*, De Nederlandsche Boekhandel, 1984, 190.

² VAN EECKHOUTTE W., *[Handboek Belgisch Arbeidsrecht] Algemeen*, Kluwer, 2014.

³ STEVENS F., *Het coalitieverbod in België*, Die Keure, 1998.

⁴ VANDEPITTE P., *Chrono. 5 : 18de en 19de eeuw : de opgang van liberalisme, nationalisme en socialisme*, De Nederlandsche Boekhandel, 1984, 192.

2.1.2 De wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten

Hoewel tewerkstelling van alle tijden is, hetzij uit economische noodzaak, hetzij onder dwang, was de wetgeving errond lang niet altijd eenduidig geformuleerd, waardoor zowel werkgevers als werknemers dikwijls geconfronteerd werden met juridische onzekerheid.

Bovenstaande situatie van nieuwe vergrote aandacht voor gelijkheid voor de werknemers leidde ertoe dat het Ministerie van Justitie in 1891 een commissie oprichtte. Deze commissie was belast met de voorbereiding van een voorontwerp van wet tot regeling van de gevolgen van de dienstverhuring van werklieden en dienstboden (thans: arbeiders en bedienden).⁵

Voor de goede orde wordt verduidelijkt dat het verslag van deze commissie hoofdzakelijk betrekking had op bepalingen rond werkgeversaansprakelijkheid bij arbeidsongevallen.⁶

Het voorstel leidde uiteindelijk tot de Wet van 10 maart 1900 op de arbeidsovereenkomst. In deze wet werd een arbeidsovereenkomst gedefinieerd als een *overeenkomst waarbij een werkman zich verbindt te arbeiden onder het gezag, het bestuur en het toezicht van het hoofd eener onderneming of eenen patroon, tegen een door dezen te betalen loon, berekend, hetzij naar den duur van den arbeid, hetzij naar verhouding van de hoeveelheid, de hoedanigheid of de waarde van het geleverd werk, hetzij volgens eenigen anderen grondslag, tusschen partijen vastgesteld*. De elementen gezag, loon, en arbeid, werden hernomen uit het verslag van voornoemde Commissie.

Volgens de bewoording van de wetgever gold deze wetgeving dus niet voor bedienden. Het duurde dan ook tot de Wet van 1922 betreffende het bediendencontract vooraleer deze groep werknemers een eigen regelgeving kreeg, buiten de toepassing van het gemeen recht.⁷ Hoewel een definitie van de term «bediende» ontbrak, onderscheidde deze categorie werknemers zich van die uit de Wet van 10 maart 1900 op de arbeidsovereenkomst door een hogere mate aan bescherming.

Na de tweede helft van de twintigste eeuw is het aantal rechtsgronden rond arbeid, aan hetgeen nog steeds gerefereerd werd als «verhuur van diensten» in sneltempo toegenomen⁸. Zo bestonden op een gegeven moment de volgende rechtsbronnen

⁵ MAGITS M., 'De Wet van 10 maart 1900 op de arbeidsovereenkomst: de honderdjarige evolutie vóór en na' in STROOBANT M. en VANACHTER O. (eds.), HONDERD JAAR ARBEIDSOVEREENKOMSTENWET, Intersentia, 2001, (11) 15-16.

⁶ Gedr. St. Kamer 1891-1892, 17 november 1891, nr. 13, 281-440. (zie MAGITS M., 'De Wet van 10 maart 1900 op de arbeidsovereenkomst: de honderdjarige evolutie vóór en na' in STROOBANT M. en VANACHTER O. (eds.), HONDERD JAAR ARBEIDSOVEREENKOMSTENWET, Intersentia, 2001, (11) 15-16).

⁷ Wet 7 augustus 1922 betreffende de arbeidsovereenkomst voor bedienden, BS 16-17 augustus 1922.

⁸ cf. Wet 28 september 1932 tot wijziging van artikel 27 der wet op het bedieningscontract, BS 10 oktober 1932; Wet van 22 juli 1952 betreffende de dienstplicht, BS 31 juli 1952;

naast elkaar: de Wet van 10 maart 1900 op de arbeidsovereenkomst, de gecoördineerde Wetten betreffende het bediendencontract van 20 juli 1955, de Wet van 30 juli 1963 tot instelling van het statuut der handelsvertegenwoordigers, de Wet van 24 april 1970 op de arbeidsovereenkomst voor dienstboden, en de Wet van 9 juni 1970 betreffende de overeenkomst voor tewerkstelling van studenten.

Elk van deze wetten hanteerde eigen bijzondere bepalingen, maar hadden ook een aantal zaken gemeen. Doorheen de jaren werden de juridische verschillen in de diverse categorieën van werknemers meer en meer weggewerkt, en kwam er eenvormigheid.⁹ De wetgever zag er dan ook niets beters op dan elke wetswijziging met een gemeenschappelijke bepaling door te voeren in elk van bovenstaande rechtsnormen individueel in te voeren.¹⁰ Tot het moment dat de Raad van State in zijn advies van 20 januari 1967 stelde dat *een beroep op een andere wetgevingstechniek dergelijke herhalingen [zou] kunnen voorkomen [...] en een eenvormige toepassing van eenvormige regelen [zou] bevorderen*.¹¹

En zo kwam er in 1974 het Ontwerp van Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten.¹² Dit ontwerp was volledig in lijn met de vernieuwde aandacht voor de positie van de werknemer. Zo wordt voortaan niet meer gesproken over «contracten voor verhuring van werk», maar over «arbeidsovereenkomsten». Hiermee wou de wetgever enerzijds de uniformiteit tussen arbeiders en bedienden benadrukken, en anderzijds het sociaal recht als aparte rechtstak van het gemeen recht onderscheiden.¹³ Ook benadrukte de wetgever meermaals uitdrukkelijk het doel om werkstabiliteit te bevorderen en misbruik tegen te gaan.¹⁴ Op basis van deze parlementaire voorbereidingen verscheen op 22 augustus 1978 in het Belgisch Staatsblad de Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

De Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978 vormt het fundamenteel juridisch kader voor arbeidsovereenkomsten, waaronder ook de regelgeving rond opeenvolgende arbeidsovereenkomsten. Bovenstaande

Wet van 11 maart 1954 tot wijziging van de wetten betreffende het jaarlijks verlof der loonarbeiders, *BS* 20 maart 1954.

⁹ MvT bij het ontwerp van wet tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten, KAMER, 1966-1967, 27 april 1967, 407-1, 1; MvT bij het Ontwerp van Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten, SENAAT, B.Z. 1974, 4 september 1974, 381-1, 1.

¹⁰ RvS, Advies ontwerp van wet tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten, 20 januari 1967, 9397/1, 3.

¹¹ *Ibid.*, 4.

¹² Ontwerp van wet betreffende de arbeidsovereenkomsten, SENAAT, B.Z. 1974, 4 september 1974, 381-1.

¹³ MvT bij het ontwerp van wet betreffende de arbeidsovereenkomsten, SENAAT, B.Z. 1974, 4 september 1974, 381-1, 3.

¹⁴ Amendement van de heer Nyffels op het ontwerp van wet tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten, KAMER, 1968-1968, 16 april 1969, 270/6, 3; Wetsontwerp tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten: Verslag van de heer Verhenne, KAMER, 1968-1968, 21 mei 1969, 270/7, 16.

achtergrond en historiek bieden een niet onbelangrijk inzicht rond de interpretatie van die bepalingen, en vormt dan ook de basis voor het deeltje *ratio legis: doel en strekking*. Vooreerst wordt een beknopt overzicht gegeven van de bepalingen uit de Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978.

Omwille van de leesbaarheid wordt in deze bijdrage aan deze wet gerefereerd als «WAO».

2.1.3 Inleiding WAO en het begrip 'arbeidsovereenkomst'

Onder een arbeidsovereenkomst wordt verstaan: een overeenkomst waarbij een werknemer zich verbindt tegen loon arbeid te verrichten onder het gezag van een werkgever.¹⁵ Deze overeenkomst is in principe niet aan vormvereisten onderworpen en gaat uit van consensualisme – m.u.v. de arbeidsovereenkomsten gesloten voor een bepaalde tijd of een duidelijk omschreven werk. Een werknemer in de zin van de WAO is een werkman (thans: arbeider), bediende, handelsvertegenwoordiger, dienstbode,¹⁶ of contractueel tewerkgestelde ambtenaar.¹⁷ Met dit verruimd toepassingsgebied is het onderscheid tussen arbeiders en bedienden grotendeels van de baan.

Naargelang de duurtijd kunnen drie soorten arbeidsovereenkomsten worden onderscheiden: de arbeidsovereenkomst gesloten voor onbepaalde tijd, voor een bepaalde tijd, of voor een duidelijk omschreven werk.¹⁸ Uit de syntaxis van de definitiebepaling, alsook verdere wetsbepalingen uit de WAO, blijkt dat een arbeidsovereenkomst voor een duidelijk omschreven werk kan worden gelijkgesteld aan de arbeidsovereenkomst voor een bepaalde tijd. Terminologisch zal in deze bijdrage dan ook een arbeidsovereenkomst voor een bepaalde tijd in die ruime zin worden gebruikt.

Iedere arbeidsovereenkomst gesloten voor een bepaalde tijd of voor een duidelijk omschreven werk moet schriftelijk worden vastgesteld.¹⁹ Bij gebreke aan een geschrift, wordt de arbeidsovereenkomst verondersteld gesloten te zijn geweest voor onbepaalde tijd.²⁰ Hiermee wordt onmiddellijk de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd als principe, en die voor bepaalde tijd als uitzondering bevestigd.

Een arbeidsovereenkomst voor het leven is absoluut nietig.²¹

Het onderscheid tussen arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd en arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd is er niet louter een van terminologische aard. De keuze van het type arbeidsovereenkomst bepaalt de

¹⁵ Art. 2 jo. art. 3 Wet 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, BS 22 augustus 1978 (hierna: WAO).

¹⁶ Art. 1, lid 1 WAO.

¹⁷ Art. 1, lid 2 WAO.

¹⁸ Art. 7, lid 1 WAO.

¹⁹ Art. 9, lid 1 WAO.

²⁰ Art. 9, lid 2 WAO.

²¹ Art. 7, lid 2 WAO jo. Cass. 31 oktober 1975, ECLI:BE:CASS:1975:ARR.19751031.9, Arr.Cass. 1975, 287.

toepasselijke regelgeving. Zo ook onderscheiden de beëindigingswijzen en -modaliteiten zich van elkaar.

Aan de beide soorten arbeidsovereenkomsten gemeen is de mogelijkheid om te beëindigen in onderling akkoord.²² Het gaat hier om ontbinding van een overeenkomst zoals in het gemeen recht, wat geen specifieke vormvereisten behoeft.

De WAO bepaalt expliciet dat elk beding dat strijdig is met de WAO of één harer uitvoeringsbesluiten nietig is voor zover zij ertoe strekken de rechten van de werknemer in te korten of zijn verplichtingen te bezwaren.²³

2.2 Normatieve basis voor opeenvolgende arbeidsovereenkomsten: artt. 10, 10bis en 11 WAO – context en analyse

Nu duidelijk is wat een arbeidsovereenkomst is, en welke soorten met hun respectieve bepalingen er zijn, kan worden overgegaan naar de basis van deze bijdrage: de regeling voor opeenvolgende arbeidsovereenkomsten. Meer bepaald gaat het om een opeenvolging van arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd.

De opeenvolging van die arbeidsovereenkomsten wordt geregeld in artikelen 10, 10bis en 11 van de WAO die vastleggen wanneer en onder welke voorwaarden opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd zijn toegestaan. Deze artikelen vormen de basis van de juridisch-kritische reflectie die deze bijdrage beoogt uit te voeren.

Bij uitbreiding regelen 11ter en 11quater respectievelijk de opeenvolging van meerdere vervangingsovereenkomsten, en één of meerdere arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd en één of meerdere vervangingsovereenkomsten.

In de volgende paragrafen worden de artikelen, hun totstandkoming en de doelstellingen die de wetgever naleefde toegelicht.

2.2.1 Verba legis: tekstuele basis

Artikel 10 WAO voorziet in een principieel verbod op het sluiten van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd. Het eerste lid van dit artikel stelt dat wanneer meerdere opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd worden gesloten, zonder dat er een onderbreking is, die toe te schrijven is aan de werknemer, vermoed wordt dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd tot stand is gekomen.

Van dit vermoeden kan worden afgeweken indien de werkgever het bewijs levert dat de opeenvolgende overeenkomsten voor een bepaalde tijd gerechtvaardigd

²² Art. 32 WAO.

²³ Art. 6 WAO.

waren door de aard van het werk of door een andere wettige reden. De bewijslast rust in dat geval uitdrukkelijk bij de werkgever.²⁴ Slaagt deze niet in het leveren van dat bewijs, dan ontstaat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

De wetgever machtigt de Koning om de gevallen te bepalen waarin de werkgever dit bewijs niet mag leveren. Hiermee wordt aan de uitvoerende macht de bevoegdheid toegekend om bepaalde situaties volledig aan de toepassing van het tegenbewijs te onttrekken.²⁵

Tot slot stelt dit wetsartikel dat deze regeling eveneens van toepassing is op opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een duidelijk omschreven werk.²⁶

Artikel 10*bis* WAO houdt een afwijking op voornoemd artikel 10 in en laat, onder bepaalde voorwaarden, het sluiten van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd toe. Het artikel bepaalt dat, in afwijking van artikel 10, maximaal vier opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd kunnen worden gesloten, op voorwaarde dat de duur van elke overeenkomst ten minste drie maanden bedraagt, en dat de totale duur van deze opeenvolging niet langer is dan twee jaar.²⁷

Indien aan deze voorwaarden is voldaan, wordt geen arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd vermoed te zijn gesloten. Worden één of meerdere van deze voorwaarden niet nageleefd, dan vindt het in artikel 10 WAO vervatte vermoeden van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd opnieuw toepassing.²⁸

Een tweede mogelijkheid is dat een door de Koning aangewezen ambtenaar (lees: het Toezicht op Sociale Wetten bij de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg) de toestemming verleent om opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd te sluiten, op voorwaarde dat de duur van elke overeenkomst ten minste zes maanden bedraagt, en dat de totale duur van deze opeenvolging niet langer is dan drie jaar.²⁹ Het gaat hier om een voorafgaande toestemming. De werkgever dient zijn aanvraag voor iedere werknemer afzonderlijk op te stellen en richt zich per aangetekend schrijven of bij telefax³⁰ tot de Inspecteur-Districthoofd van de dienst Toezicht op Sociale Wetten van de plaats waar de onderneming gevestigd is.³¹

²⁴ Art. 10, lid 1 WAO.

²⁵ Art. 10, lid 2 WAO.

²⁶ Art. 10, lid 3 WAO.

²⁷ Art. 10*bis*, §2 WAO.

²⁸ Art. 10*bis*, §1 WAO.

²⁹ Art. 10*bis*, §3 WAO.

³⁰ Rekening houdend met de evoluerende technologie wordt een dergelijke aanvraag in de praktijk elektronisch ingediend, hetzij via e-mail, hetzij via het portaal van het Toezicht op de Sociale Wetten.

³¹ Art. 2 en art. 3 KB van 17 juni 1994 tot aanwijzing van de ambtenaren die bevoegd zijn om toestemming te verlenen voor het sluiten van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd, bedoeld in artikel 10*bis*, § 3, van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, en tot vaststelling van de procedure met het oog op het bekomen van deze toestemming, *BS* 25 juni 1994.

Artikel 11 WAO regelt de rechtsgevolgen van de voortgezette uitvoering van een arbeidsovereenkomst voor een bepaalde tijd na het verstrijken van de overeengekomen termijn of het voltooiën van het werk. Het artikel bepaalt dat, indien de partijen de overeenkomst in voornoemde gevallen voortzetten, voor deze overeenkomst dezelfde voorwaarden gelden als voor een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.³²

2.2.2 Ratio legis: historiek en doel

Het moge duidelijk zijn dat de regelgeving rond opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd, en het principieel verbod dat daaruit voortkomt, gericht is op de bescherming van de werknemer. Meer en meer werd de aandacht voor de zwakkere positie van werknemers zichtbaar in de verschillende pogingen om het arbeidsrecht te hervormen. Een van de concrete doelstellingen die in dit proces vooropgesteld werd was het streven naar een grotere zekerheid van arbeidsinkomen en een grotere vastheid van dienstbetrekking.³³ De opzegtermijn die door de werkgever moet worden gerespecteerd ingeval deze de arbeidsovereenkomst tot een einde wil brengen, diende voornoemde doelstellingen te waarborgen.³⁴

De werkrechtshouders van weleer stelden vast dat werkgevers het stabiliteitsmechanisme van de opzeggingstermijn herhaaldelijk probeerden te omzeilen. Deze wettelijk vastgelegde periode tijdens dewelke de arbeidsovereenkomst na eenzijdige beëindiging blijft voortbestaan is immers enkel van toepassing op arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Door het afsluiten van meerdere opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd werd zo gepoogd te ontsnappen aan die imperatieve wetsbepalingen.³⁵

Hoewel enige vorm van wetgeving omtrent de opeenvolging in wezen ontbrak, beriepen de werkrechtshouders zich op reeds bestaande principes uit het recht van die tijd om het misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd door werkgevers tegen te gaan. Zo werden de regels rond opzeggingstermijnen beoordeeld als zijnde van openbare orde³⁶, en het toevoegen van een fictieve tijdsbepaling om die regels te vermijden als wetsontwijking³⁷ of bedrog.³⁸ De sanctie hield de nietigheid van het tijdsbepalend beding in, en leidde tot de

³² Art. 11 WAO.

³³ MvT bij het ontwerp van wet tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten, KAMER, 1966-1967, 27 april 1967, 407-1, 1.

³⁴ Projet de Loi sur le Contrat de Travail: Rapport de la Commission de l'Industrie et du Travail, SENAAT, 1899-1900, 2 februari 1900, 19, 13.

³⁵ Wetsontwerp tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten: Verslag van de heer Verhenne, KAMER, 1968-1969, 21 mei 1969, 270/7, 67.

³⁶ W.R. Beroep Gent 25 december 1952, *T.S.R.* 1953/3, 90-91.

³⁷ W.R. Luik 12 december 1963, *T.S.R.* 1964/1, 229.

³⁸ W.R. Beroep Brugge 31 oktober 1952, *T.S.R.* 1954/1, 35.

omzetting van de arbeidsovereenkomst voor een bepaalde tijd naar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.³⁹

De uniforme interpretatie van het beschermend karakter van het arbeidsrecht door de werkrechtshouders vormde de basis voor het invoeren van een wettelijke regelgeving omtrent de opeenvolging.⁴⁰ Een eerste poging om het principiële verbod van de sequentie juridisch te verankeren vond plaats bij het wetsontwerp van 16 april 1969 tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten.

De heer G. NYFFELS diende het volgend artikel als amendement in: *Wanneer de partijen verschillende opeenvolgende contracten voor bepaalde duur hebben afgesloten worden zij verondersteld een verbintenis voor onbepaalde duur te hebben aangegaan, behalve wanneer de werkgever het bewijs levert dat deze contracten gerechtvaardigd waren wegens de aard van het werk en niet tot doel hadden de wetsbepalingen te ontwijken betreffende de verbintenissen aangegaan voor onbepaalde duur.*⁴¹

De Nationale Arbeidsraad was enthousiast over het invoeren van een dergelijke regelgeving. Hij noemde het een verbetering van de toestand (d.i. de lacune in de wetgeving) en stelde dat de tekst in de finale wetgeving diende te worden opgenomen.⁴²

Volgens de Raad van State waren de precieze bedoelingen van de regering onvoldoende te achterhalen. Bijgevolg kon hij slechts bedenkingen formuleren, en geen klaar tekstvoorstel. Zo stelde de Raad vast dat volgens de huidige wettekst, zelfs een eerste verlenging van de overeenkomst niet van de toepassing van het artikel was uitgesloten. Ook werd gewezen op het gebrek aan verduidelijking omtrent een eventuele onderbreking tussen beide arbeidsovereenkomsten, waarmee de werkgever eventueel alsnog de wet zou kunnen ontduiken.⁴³ Ernstiger was de omkering van de dubbele bewijslast die de wettekst beoogde. Niet alleen moest de werkgever het bewijs leveren dat de opeenvolging gerechtvaardigd was vanwege de aard van het werk, doch ook dat hij niet tot doel had de wetsbepalingen betreffende arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde duur te ontwijken. Volgens de Raad betekende dit een vermoeden van bedrog in hoofde van de werkgever, wat het leveren van het bewijs praktisch onmogelijk zou maken.⁴⁴

³⁹ W.R. Gent 20 augustus 1964, *T.S.R.* 1964/7, 318-320; W. R. Beroep Gent 25 december 1952, *T.S.R.* 1953/3, 90-91.

⁴⁰ Wetsontwerp tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten: Verslag van de heer Verhenne, KAMER, 1968-1968, 21 mei 1969, 270/7, 66.

⁴¹ Amendement van de heer Nyffels op het ontwerp van wet tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten, KAMER, 1968-1968, 16 april 1969, 270/6.

⁴² NATIONALE ARBEIDSRAAD, Advies ontwerp van wet tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten, 23 april 1970, 320, 15-16.

⁴³ RvS, Advies ontwerp van wet betreffende de arbeidsovereenkomsten, 2 maart 1973, 11820, 18.

⁴⁴ RvS, Advies ontwerp van wet betreffende de arbeidsovereenkomsten, 2 maart 1973, 11820, 19.

De Senaat trachtte aan deze kritieken tegemoet te komen, en verduidelijkte dat het wettelijke vermoeden al optreedt vanaf de eerste verlenging. Ook werd de wettekst aangepast om te nuanceren dat de overeenkomsten niet zonder onderbreking opeenvolgend hoeven te zijn. Belangrijk is hier dat de onderbreking slechts een daadwerkelijke onderbreking van de opeenvolging uitmaakt indien ze toe te schrijven is aan de werknemer. Ten slotte werd het tweede aspect van de dubbele bewijslast, d.i. het ontbreken van bedrog, opgeheven door de laatste zinsnede te vervangen door: «wegens de aard van het werk of wegens andere wettige redenen».⁴⁵

Wat de uitlegging van deze wettige redenen betreft, bleef de wetgever vrij terughoudend. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet betreffende arbeidsovereenkomsten dd. 4 september 1974 werden weliswaar een drietal wettige redenen opgesomd, maar uit de bewoording van de wettekst blijken dit louter praktijkvoorbeelden uit de rechtspraak te zijn. Het gaat over de economisch ongunstige toestand van de onderneming, het belang van de werknemer, en de lange duur van opeenvolgende overeenkomsten volgens een bestendig gebruik.⁴⁶

Tijdens de uiteenzetting in 1977 van de toenmalige Minister van Tewerkstelling en Arbeid, dhr. Guy Spitaels (PSB) werd hogergenoemde rechtspraak van de werkrechtshraden nogmaals aangehaald – ditmaal *in concreto*, om nadere opheldering te bieden.⁴⁷

Omtrent de economische toestand verwees de Minister naar de situatie waarbij de onderneming meermaals een verlenging van uitstel van betaling van haar schuldeisers kreeg.⁴⁸ Ook tijden van dreigend onheil of onzekerheid konden de economisch ongunstige toestand als wettige reden kwalificeren.⁴⁹ Het al dan niet verkrijgen van bepaalde subsidies is overigens in de rechtspraak ook al als wettige reden beschouwd, hoewel niet door de Minister genoemd.⁵⁰ Louter financiële zaken zoals de jaarlijkse bedrijfsomzetten, werden doorgaans niet als wettige reden aanvaard.⁵¹ Ook schommelingen van het werkvolume zouden niet slagen als wettige reden, zo bleek uit de rechtspraak.⁵² Het belang van de werknemer als wettige reden kwam uit een uitspraak van de werkrechtshraad te Brussel, waarbij de werkgever argumenteerde een vervalldag van de overeenkomst te hanteren opdat de werknemers konden uitzien naar ander werk.⁵³

Wat betreft het bestendig gebruik, werd rechtspraak uit de confectienijverheid en

⁴⁵ MvT bij het ontwerp van wet betreffende de arbeidsovereenkomsten, SENAAT, B.Z. 1974, 4 september 1974, 381-1, 5.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Ontwerp van wet betreffende de arbeidsovereenkomsten: Verslag van de heer Vannieuwenhuyze, SENAAT, 1977-1978, 1 december 1977, 258/2, 36.

⁴⁸ *Ibid.* jo. W.R. Luik 12 december 1963, *T.S.R.* 1964/1, 230.

⁴⁹ *Ibid.* jo. W.R. Brussel 16 juni 1941, *T.S.R.* 1962, 54.

⁵⁰ PLETS I., 'Grenzen aan de flexibiliteit van tijdelijke tewerkstelling', *Or.* 2004/6, 147, 53.

⁵¹ Arbh. Antwerpen 3 februari 1997, *JTT* 1997/684, 336-337.

⁵² Arbh. Brussel (4^e k.), 24 mei 1991, *JTT* 1991/507, 399.

⁵³ *Ibid.*

de artistieke sector door de Minister geciteerd. De werkrechtshouders achtten het hier denkbaar dat een overeenkomst voor onbepaalde tijd niet wenselijk zou zijn.⁵⁴

Deze toelichtingen volstonden voor de plenaire vergadering die op 16 februari 1978 het volgend artikel, thans artikel 10, goedkeurde: *Wanneer de partijen verscheidene opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd hebben afgesloten zonder dat er een onderbreking is, toe te schrijven aan de werknemer, worden zij verondersteld een overeenkomst voor onbepaalde tijd te hebben aangegaan, behalve wanneer de werkgever het bewijs levert dat deze overeenkomsten gerechtvaardigd waren wegens de aard van het werk of wegens andere wettige redenen.*

Het principiële verbod werd aldus ingeschreven in de wet betreffende de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978.

Een eerste uitbreiding op deze regelgeving vond plaats bij de herstellwet van 1985. De strenge regeling rond vervangingsovereenkomsten zou worden versoepeld: voortaan zouden niet alleen bedienden een dergelijke overeenkomst kunnen sluiten, maar werd de toepassing voor alle werknemers opengesteld – een tijdelijke betrekking was immers beter dan geen betrekking.⁵⁵ Ook hier werd onmiddellijk de rem van de opeenvolging aan toegevoegd. Om te voorkomen dat de werkgever misbruik zou maken van de nieuwe mogelijkheid om meerdere vervangingsovereenkomsten af te sluiten, en met het oog op een verhoging van de tewerkstelling zonder de kans op een definitieve indienstneming voor de werknemer te verminderen, werd bepaald dat de maximale duur van de opeenvolging niet langer dan twee jaar mag zijn.⁵⁶ Naar analogie van het artikel 10, geldt de opeenvolging niet in geval van onderbreking, toe te schrijven aan de werknemer. Ook hier geldt de sanctie van de omzetting naar een overeenkomst voor onbepaalde tijd.⁵⁷

Een tweede wijziging vond plaats bij de Programmawet van 1989. Naar aanleiding van misbruiken van zogenaamde oproepcontracten, wou de regering zichzelf de mogelijkheid verschaffen om de rechtvaardiging van de opeenvolging alsnog te verbieden. Bij KB zouden gevallen kunnen worden bepaald waarin de werkgever het bewijs van rechtvaardiging niet mag leveren, en het vermoeden uit artikel 10 dus onweerlegbaar wordt.⁵⁸ Uitzonderingen op de uitzondering, zo u wil. Evenwel werd hier de bezorgdheid uitgedrukt dat deze maatregel ertoe zou leiden dat werkgevers in bepaalde gevallen ervan zouden afzien werknemers in dienst te nemen. De toenmalige Minister van Tewerkstelling en Arbeid, dhr. Luc Van den

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Ontwerp van herstel houdende sociale bepalingen: Verslag van de heren Claeys en Conrotte, SENAAT, 1984-1985, 3 december 1984, 757/2-7, 99.

⁵⁶ Ontwerp van herstel houdende sociale bepalingen: Verslag van de heren Claeys en Conrotte, SENAAT, 1984-1985, 3 december 1984, 757/2-7, 99.

⁵⁷ Art. 58 Herstellwet 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, BS 24 januari 1985 jo. art. 11^{ter} WAO.

⁵⁸ MvT bij het ontwerp van programmawet, KAMER, 1989-1990, 17 november 1989, 975-1, 63.

Brande (CVP), erkende de bezorgdheid, maar stelde dat het ging om een noodzakelijke reglementering.⁵⁹

De regelgeving anno 1993 bood weinig flexibiliteit. Internationale organisaties spraken van een «overdreven rigiditeit van [de Belgische] arbeidsmarkt».⁶⁰ Tegelijk drukten de sociale partners hun wens uit om te willen bijdragen aan de promotie van werkgelegenheid, met de vrijwaring van het concurrentievermogen als basisvoorwaarde.⁶¹ Ook de regering wenste meer in te zetten op concurrentievermogen en werkgelegenheid.⁶² Bij het wetsontwerp houdende sociale bepalingen van 1994 kwam ze dan ook tussen bij amendement, en stelde ze voor om twee situaties te onttrekken aan het principiële verbod van artikel 10.

Voortaan zouden worden geoorloofd: vier opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd, op voorwaarde dat zij telkens minstens drie maanden bedragen, en de totale opeenvolging ten hoogste twee jaar duurt. Eveneens zouden worden geoorloofd: vier opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd, op voorwaarde dat zij telkens minstens zes maanden bedragen, en de totale opeenvolging ten hoogste drie jaar duurt. In dit geval is echter voorafgaande toelating van het Toezicht op Sociale Wetten vereist.⁶³ Een aantal leden van de commissie bemerkten dat deze toegelaten afwijking, hoewel voordelig naar flexibiliteit toe, mogelijks tot misbruik door de werkgevers zou kunnen leiden. Op vraag van de meerderheid werd beslist om de maatregel te beperken in de tijd tot 31 december 1997, en deze achteraf opnieuw te evalueren.⁶⁴

De pilootfase van deze twee geoorloofde gevallen van opeenvolging naderde haar einde, en de wetsbepaling zou komen te vervallen. Een maand vóór die slotdatum kwam de regering echter met het wetsontwerp houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling. Ze stelde voor om het wetsartikel definitief te verlengen voor onbepaalde duur.⁶⁵ Nog steeds was er de bezorgdheid vanuit het parlement omtrent misbruiken door de werkgever.⁶⁶ De evaluatie, die toen op vraag van de meerderheid was ingevoerd, had namelijk niet plaatsgevonden. De toenmalige Minister van Tewerkstelling en Arbeid, mw. Miet Smet (CVP), lichtte

⁵⁹ Ontwerp van programmawet: Verslag door de heer De Roo, KAMER, 1989-1990, 4 december 1989, 975-10, 70-71.

⁶⁰ Wetsontwerp houdende sociale bepalingen: Verslag door de heer Vandendriessche, KAMER, 1993-1994, 18 maart 1994, 1343/5, 43.

⁶¹ NATIONALE ARBEIDSRAAD, Interprofessioneel akkoord 1995-1996, 7 december 1994, 2, <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/nl/IPA-1995-1996-NL.pdf>.

⁶² MvT bij het wetsontwerp houdende sociale bepalingen, SENAAT, 1993-1994, 9 februari 1994, 980/1, 1.

⁶³ Ontwerp van wet houdende sociale bepalingen: Verslag door de heer De Roo, SENAAT, 1993-1994, 24 februari 1994, 980/2, 146-147.

⁶⁴ Art. 135 Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, BS 31 maart 1994.

⁶⁵ Wetsontwerp houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, KAMER, 1997-1998, 5 november 1997, 1269/1, 4.

⁶⁶ Cf. amendement van de heren Wauters en Detienne op het wetsontwerp houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, KAMER, 1997-1998, 16 december 1997, 1269/3, 11.

cijfermatig toe dat de vaste tewerkstelling in de periode 1994-1997 met 1,8% zou zijn gestegen; de tijdelijke tewerkstelling met 26%. Die laatste stijging leidde tot een totaal aandeel van tijdelijke tewerkstelling in 1997 van 6,3%. Omtrent de immer vage omschrijvingen van «wettige reden» en «opeenvolgende» was de Minister duidelijk: de appreciatie om het al dan niet bestaan van wettige redenen en een opeenvolging te beoordelen ligt bij de rechtbank.⁶⁷

Afgezien van een aantal terminologische correcties,⁶⁸ vond de meest recente inhoudelijke wijziging aan de regelgeving rond opeenvolgende arbeidsovereenkomsten plaats in 2023. Anno 2022 was er, zoals hierboven uiteengezet, een maximale duurtijd van twee jaar voor zowel arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd als vervangingsovereenkomsten. Er was echter geen regelgeving rond een opeenvolging die bestond uit een combinatie van beide. Het was dus mogelijk voor een werkgever om, onbeperkt, overeenkomsten voor een bepaalde en vervangingsovereenkomsten elkaar afwisselend te laten opvolgen. Het Grondwettelijk Hof oordeelde op 17 juni 2021 dat deze lacune in de wetgeving de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie schendt.⁶⁹ Een cascade van onbeperkte arbeidsovereenkomsten beantwoordde immers niet aan de bescherming die wél voorzien is in artikelen 10 en 11*ter*. Aan het begin van 2023 diende de regering dan ook een wetsontwerp in om een nieuw artikel, artikel 11*quater* toe te voegen aan de WAO.⁷⁰

Artikel 11*quater* beperkt voortaan de totale duur van een opeenvolging van één of meerdere arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd en één of meerdere vervangingsovereenkomsten, zonder onderbreking, toe te schrijven aan de werknemer, tot maximaal twee jaar.⁷¹ De Nationale Arbeidsraad sprak zich uit over het voorontwerp van wet, op verzoek van de toenmalige Minister van Tewerkstelling en Arbeid, dhr. Pierre-Yves Dermagne. De Nationale Arbeidsraad wou meer uitzonderingsmogelijkheden bieden, en illustreerde aan de hand van een voorbeeld van een gerechtvaardigde opeenvolging van overeenkomsten voor een bepaalde tijd, gevolgd door een vervangingsovereenkomst, en afgesloten met nog een overeenkomst voor een bepaalde tijd.⁷²

⁶⁷ Wetsontwerp houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling: Verslag van mevrouw D'Hondt, KAMER, 1997-1998, 8 januari 1998, 1269/4, 28.

⁶⁸ MvT bij het voorstel van wet tot wijziging van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, SENAAT, 1981-1982, 31 januari 1982, 80/1, 4.

⁶⁹ GwH 17 juni 2021, 93/2021, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.093.

⁷⁰ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten met het oog op de beperking van de duur van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd en vervangingsovereenkomsten, KAMER, 2022-2023, 23 januari 2023, 55-3096/1.

⁷¹ Art. 11*quater* WAO.

⁷² NATIONALE ARBEIDSRAAD, Advies voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten met het oog op de beperking van de duur van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd en vervangingsovereenkomsten, 24 mei 2022, 2.294, 5-6, <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/nl/advies-2294.pdf>.

De wetgever volgde de redenering van de Raad gedeeltelijk, maar beperkte zich tot de volgende uitzondering: de vervangingsovereenkomst die volgt op verschillende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd wordt eenmalig buiten beschouwing gelaten, op voorwaarde dat de totale duur niet langer is dan drie jaar.⁷³

Hiermee eindigt het verhaal van de wijzigingshistoriek van het principiële verbod op opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd.

2.3 Tussenbesluit bij het juridisch kader

Uit het voorgaande blijkt dat de regeling inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten in de WAO vertrekt vanuit een duidelijke beschermingslogica. De wetgever aanvaardt het gebruik van arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd (in ruime zin), maar begrenst het gebruik ervan om te vermijden dat tijdelijke contracten structureel worden aangewend buiten hun eigenlijke doel.

Artikel 10 vormt daarbij het uitgangspunt, waarin de herkwalificatie wordt bepaald. Artikel 10*bis* WAO voorziet vervolgens in een afwijkingsmogelijkheid. Artikel 11 WAO regelt ten slotte de gevolgen van de voortgezette uitvoering na het verstrijken van de overeengekomen termijn of de voltooiing van het werk. Samen vormen deze bepalingen een juridisch kader waarin tijdelijke arbeid mogelijk blijft, maar niet onbeperkt kan worden aangewend.

Dit juridisch kader vormt het vertrekpunt voor de verdere analyse.

⁷³ Art. 11*quater*, tweede lid WAO.

3 Arbeidsmarktpraktijk

Waar in het voorgaande hoofdstuk het juridisch kader inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten werd uiteengezet, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de beleidscontext waarbinnen deze regelgeving vandaag functioneert. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan (recente) evoluties op de arbeidsmarkt en de beleidsmatige doelstellingen hieromtrent.

3.1 Situering

Na de bespreking van het juridisch kader wordt in dit deel stilgestaan bij de huidige toestand van de arbeidsmarkt. De regeling inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten functioneert immers niet los van de maatschappelijke en economische context waarin zij wordt toegepast. Om de actualiteit en relevantie van deze regelgeving te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk om eerst na te gaan met welke uitdagingen de arbeidsmarkt vandaag wordt geconfronteerd.

Daarbij ligt de focus op de evoluties die de vraag naar en de organisatie van arbeid beïnvloeden. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de stijgende vacaturegraad, de structurele arbeidsmarktkrapte, de mismatch tussen vraag en aanbod, de lage arbeidsmarktparticipatie, en de druk die deze factoren uitoefenen op zowel werkgevers als werknemers. Deze elementen tonen aan dat de hedendaagse arbeidsmarkt niet enkel wordt gekenmerkt door een tekort aan arbeidskrachten, maar ook door een complexere afstemming tussen beschikbare arbeid, gevraagde competenties, en organisatorische noden.

Dit deel heeft dus niet tot doel een volledig economisch overzicht van de Belgische arbeidsmarkt te geven. Het beoogt veeleer de arbeidsmarktcontext te schetsen waarbinnen de vraag naar flexibiliteit en wendbare personeelsinzet steeds nadrukkelijker naar voren komt. Die context vormt vervolgens de brug naar de beleidsmatige keuzes die in het volgende deel worden besproken.

3.1.1 Begrip 'arbeidsmarkt'

De arbeidsmarkt kan worden omschreven als het institutioneel stelsel waarbinnen vraag en aanbod inzake arbeid mekaar ontmoeten. De vacatures door de ondernemingen gelden als de vraag, en het aanbod wordt gevormd door de werkzoekenden.⁷⁴ Deze dynamiek wordt mede beïnvloed door externe factoren zoals economische omstandigheden, demografische ontwikkelingen, en technologische vooruitgang. Een negatieve evolutie leidt tot spanning op de arbeidsmarkt.

Een concrete evaluatie uitschrijven over 'de arbeidsmarkt' is niet evident. Zoals hierboven uiteengezet is de dynamiek niet enkel een theoretische wisselwerking tussen vraag en aanbod; externe factoren verstoren en verschuiven vaak het

⁷⁴ FOD WASO, 'Arbeidsmarkt', <https://werk.belgie.be/nl/themas/werkgelegenheid-en-arbeidsmarkt/arbeidsmarkt> (geraadpleegd op 16 maart 2026).

evenwicht. Daardoor is het niet louter een kwantitatief verhaal van het aantal werklozen ten opzichte van het aantal openstaande vacatures. Verschillende indicatoren kunnen worden aangewend om weer te geven hoe het met de arbeidsmarkt gesteld is. Hieronder vallen de indicatoren werkloosheidsgraad, flexibiliteit en zekerheid, diversiteit en discriminatie, opleiding, productiviteit en arbeidskosten, vacaturegraad, arbeidsongevallen en beroepsziekten, werkgelegenheid...

3.1.2 De Belgische arbeidsmarkt

Het behoort reeds tot de algemene kennis dat België een federale staat is, samengesteld uit gemeenschappen⁷⁵ enerzijds, d.i. de Vlaamse, Franse en Duitstalige gemeenschap, en gewesten⁷⁶ anderzijds, d.i. het Vlaams, Waals, en Brussels-Hoofdstedelijk gewest.⁷⁷ Doorheen de staatshervormingen is de bevoegdheidsverdeling meer en meer gewijzigd in functie van de autonomie van voornoemde entiteiten, zodat zij op vandaag volwaardige deelstaten vormen.

Zo ook zijn een aantal competenties die tot het gebied van arbeid behoren, gedefederaliseerd. Sedert de zesde staatshervorming is het arbeidsmarktbeleid een bevoegdheid die gedeeld is over de gewesten, gemeenschappen, en het federaal niveau.

Het tewerkstellingsbeleid is een bevoegdheid van de gewesten, de gemeenschappen zijn bevoegd voor de beroepsopleiding, en de federale overheid behoudt de bevoegdheden op vlak van sociale zekerheid en arbeidsrecht.⁷⁸ Een exacte taakomschrijving voor de verschillende niveaus is echter niet voorhanden – vaak gaat het om ‘grijze zones’ waarin bevoegdheden elkaar overlappen.

Aangezien het arbeidsrecht in wezen een federale bevoegdheid is gebleven, zal in de eerste plaats verwezen worden naar federale cijfers, aangevuld met Europese vergelijkende data van Eurostat om de Belgische positie te kaderen.

3.1.3 In cijfers

Hierna volgt een korte evolutie van de Belgische arbeidsmarkt in de Europese context op basis van voormelde indicatoren. Omwille van de coronapandemie wordt het beginjaar vastgelegd op 2020. Aangezien het laatste volledig jaar 2025 was, eindigen de cijfermatige evoluties in dat jaar.

⁷⁵ Art. 2 Gw.

⁷⁶ Art. 3 Gw.

⁷⁷ Art. 1 Gw.

⁷⁸ Art. 6 BWHI; X, ‘RAPPORT SAMENWERKING TUSSEN HET VLAAMSE EN FEDERALE NIVEAU EN MET DE ANDERE GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN’, SERV 1 februari 2023, 13,

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20230201_Samenwerking_RA_P.pdf (geraadpleegd op 15 maart 2026).

De werkzaamheidsgraad is het percentage van de totale bevolking op arbeidsleeftijd (20- tot 64-jarigen) dat effectief aan het werk is.

De werkzaamheidsgraad op arbeidsleeftijd in België is sedert 2020 constant blijven stijgen. Waar het aandeel van de werkende bevolking op arbeidsleeftijd toen 70,0% bedroeg, eindigden we 2025 aan 72,8%. We zijn echter steeds onder het Europees gemiddelde gebleven, dat gestegen is van 71,7% naar 75,3%.

Van de werkende Belgische bevolking is het aantal tewerkgestelden onder een contract voor een bepaalde tijd relatief gelijk gebleven op 7,9%, met een dieptepunt in 2023 van 6,8%. De EU-27 is op dat vlak nagenoeg constant blijven dalen van 11,1% naar 9,9%.⁷⁹

De werkloosheidsgraad is het percentage van werklozen van de totale beroepsbevolking (20- tot 64-jarigen), zijnde het aantal werkenden en werklozen.

De werkloosheidsgraad in België kent een lichte stijging van 5,6% naar 5,8% in de periode 2020-2025. De jaren 2022 en 2023 vormden hier een absoluut dieptepunt van 5,3%. De EU-27 landen kenden een sterkere evolutie: waar het gemiddelde in 2020 nog op 7,0% lag, eindigde het in 2025 aan dezelfde 5,8% als in België.⁸⁰

De vacaturegraad is het aantal openstaande vacatures in functie van de som van het aantal vacante en het aantal ingevulde tewerkstellingen.

In België bedroeg de vacaturegraad in 2020 nog 3,1%, waarna het in 2021 onmiddellijk is gestegen tot 4,3% om in 2025 te eindigen op 3,8%. Een absolute piek van 4,8% vond plaats in 2022. De Europese vacaturegraad startte in 2020 aan 1,8% en eindigde in 2025 op 2,1%.⁸¹

3.2 Arbeidsmarktkrapte

3.2.1 Aanleiding

3.2.1.1 Conjunctuurschommelingen

Conjunctuur verwijst naar de schommelingen in de economische activiteit binnen een bepaalde periode. De economie kent doorgaans afwisselende fases van groei en vertraging. In een periode van hoogconjunctuur nemen de economische activiteit, de productie, de consumptie, en de investeringen toe. Ondernemingen

⁷⁹ Eurostat, Employment and activity by sex and age - annual data, 12 maart 2026, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_emp_a/default/table?lang=en&category=labour.employ.lfsi.lfsi_emp.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Eurostat, Job vacancy rate by NACE Rev. 2 activity - annual data, 19 februari 2026, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/jvs_a_rate_r2/default/table?lang=en&category=labour.jvs.

ervaren dan doorgaans een stijgende vraag naar goederen en diensten, waardoor ze hun activiteiten uitbreiden of opschalen. Om aan die verhoogde vraag te kunnen voldoen, ontstaat er ook een grotere behoefte aan arbeidskrachten.

Deze economische heropleving heeft dus een rechtstreekse impact op de arbeidsmarkt. Wanneer ondernemingen meer produceren, meer klanten bedienen of nieuwe projecten opstarten, stijgt ook hun vraag naar personeel. Dit vertaalt zich in een toename van het aantal vacatures. De vacaturegraad stijgt met andere woorden steeds mee met de economische conjunctuur: hoe sterker de economische activiteit aantrekt, hoe groter de behoefte aan bijkomende werknemers wordt.

Een periode van hoogconjunctuur leidt echter niet automatisch tot een evenredige stijging van de effectieve tewerkstelling. De toename van vacatures veronderstelt immers dat er voldoende geschikte en beschikbare arbeidskrachten zijn om deze functies in te vullen. Net daar ontstaat de problematiek van de arbeidsmarktkrapte – niet zozeer het bestaan en toenemen van vacatures op zich is de oorzaak, maar wel het feit dat deze vacatures niet, moeilijk, of laattijdig ingevuld raken.

Een zekere spanning tussen vraag en aanbod is eigen aan conjunctuurschommelingen en hoeft op zichzelf niet problematisch te zijn. Het onevenwicht is niet noodzakelijk inherent nadelig. Een krappe arbeidsmarkt kan de onderhandelingspositie van werknemers versterken, doordat werkgevers meer druk ervaren om vacatures ingevuld te krijgen. Dit kan ondernemingen ertoe aanzetten onderling te concurreren op vlak van loon, arbeidsvoorwaarden, werksfeer, ontwikkelingsmogelijkheden, en andere elementen die de aantrekkelijkheid van een functie bepalen. Ook flexibiliteit ten aanzien van de werkgever wordt meer en meer geëist, zoals flexibele werktijden en thuiswerkmogelijkheden.⁸²

In principe kan dergelijke krapte afnemen wanneer de economische activiteit, volgens de normale schommelingen, weer vertraagt, of wanneer het arbeidsaanbod zich aanpast in functie van de gestegen vraag. De huidige arbeidsmarktkrapte onderscheidt zich echter doordat ze niet louter tijdelijk of conjunctureel van aard is. De verhoogde vraag naar arbeid botst immers op structurele beperkingen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, zoals demografische evoluties, mismatch tussen vraag en aanbod, en een lage arbeidsmarktparticipatie. Daardoor verdwijnt de krapte niet bij het overgaan naar een nieuwe conjunctuurbeweging, en krijgt het een aanhoudend en duurzaam karakter. Voormelde factoren vormen een directe oorzaak voor arbeidsmarktkrapte, en komen later aan bod.

⁸² GLEBBEEK R., 'Arbeidsmarktkrapte: wat betekent dit voor HR?', *HOORAY! HR* 10 september 2025, <https://www.hoorayhr.io/nl-be/kennisbank/arbeidsmarktkrapte/> (geraadpleegd op 17 maart 2026).

De structurele arbeidsmarktkrapte is geen nieuw fenomeen, maar werd, zij het onrechtstreeks, door de coronapandemie wel versterkt.⁸³ Na de tijdelijke economische stilstand zochten ondernemingen opnieuw, en vaak op heel korte termijn, bijkomend personeel. Een aanzienlijk aantal werkzoekenden geraakte uit de werkloosheid, maar lang niet alle vacatures raakten ingevuld. De coronapandemie fungeerde in die zin niet als directe oorzaak van de arbeidsmarktkrapte, maar het legde wel een aantal reeds bestaande spanningen op de arbeidsmarkt bloot, en versterkte hen ook.

Niet alleen de productiviteit van de bedrijven komt in het gedrang, ook de werkdruk op werknemers neemt toe. Op termijn kan dit leiden tot burn-out, absentisme, en verminderde prestaties.⁸⁴

3.2.2 Oorzaken

3.2.2.1 Demografie – vergrijzing en opleiding

Demografische evoluties worden vaak aangehaald als een van de voornaamste oorzaken van arbeidsmarktkrapte. In het bijzonder leidt de vergrijzing tot een structureel onevenwicht tussen de uitstroom van oudere werknemers en de instroom van jongere generaties op de arbeidsmarkt. Waar een stijging van het aantal vacatures in eerste instantie conjunctureel kan worden verklaard, zorgt de vergrijzing ervoor dat het beschikbaar arbeidsaanbod niet in dezelfde mate kan volgen.

De vergrijzing is het gevolg van een combinatie van een dalend geboortecijfer en een stijgende levensverwachting. Hierdoor neemt het aandeel 65-plussers in de bevolking toe, terwijl de groep beroepsactieven relatief afneemt. Dit brengt niet alleen een grotere druk op de sociale zekerheid met zich mee, maar heeft eveneens gevolgen op de arbeidsmarkt: er verlaten meer oudere werknemers de arbeidsmarkt, terwijl de instroom van nieuwe arbeidskrachten onvoldoende is om die uitstroom volledig op te vangen.

Deze evolutie kent haar oorsprong in de periode na de Tweede Wereldoorlog en heeft zich sindsdien geleidelijk verder ontwikkeld.⁸⁵ Aangezien het om een brede demografische trend gaat, die zich niet uitsluitend op nationaal niveau manifesteert, is ze slechts in beperkte mate via nationaal beleid te sturen. Net

⁸³ ZWYSEN W., 'Krapte op de Europese arbeidsmarkten? Vooral een probleem bij slechtere jobs', *Denktank Minerva* 4 mei 2023, <https://www.denktankminerva.be/analyse/2023/5/4/krapte-op-de-europese-arbeidsmarkten-vooral-een-probleem-bij-slechtere-jobs> (geraadpleegd op 16 maart 2026).

⁸⁴ X, 'Krapte op de arbeidsmarkt in België: oorzaken, gevolgen en oplossingen', *Bayani Talent* 18 augustus 2025, <http://bayanitalent.com/nl-be/krapte-op-de-arbeidsmarkt-in-belgie-oorzaken-gevolgen-en-oplossingen/> (geraadpleegd op 16 maart 2026).

⁸⁵ HUISMAN R., 'Vergrijzing', *ESB* 24 april 1996, 360, https://esb.nu/wp-content/uploads/2022/11/editie_pdfs_810360_tcm445-229555.pdf (geraadpleegd op 18 maart 2026).

daardoor draagt de vergrijzing bij tot het structurele karakter van de arbeidsmarktkrapte: het gaat niet om een tijdelijke spanning die vanzelf verdwijnt bij een volgende conjunctuurschommeling, maar om een aanhoudende beperking van het beschikbare arbeidsaanbod.⁸⁶

Daarnaast wordt de instroom op de arbeidsmarkt ook beïnvloed door het feit dat steeds meer jongeren hogere studies aanvatten. Dit is op zichzelf een positieve ontwikkeling, maar heeft tot gevolg dat deze gemiddeld later toetreden tot de arbeidsmarkt. In combinatie met de voortdurende uitstroom van oudere werknemers versterkt dit tijdelijk het onevenwicht tussen vraag en aanbod van arbeid.⁸⁷

Terwijl ondernemingen dus nieuwe vacatures creëren om hun economische activiteiten te kunnen uitbreiden, moeten tegelijk vacatures worden geopend ter vervanging van de uitstromende oudere werknemers.

3.2.2.2 Hoge werkloosheid en mismatch

Hoewel arbeidsmarktkrapte vaak wordt geassocieerd met een tekort aan arbeidskrachten, betekent dit niet noodzakelijk dat er in absolute zin geen werkzoekenden beschikbaar zijn. De Belgische arbeidsmarkt wordt net gekenmerkt door een schijnbare paradox: ondanks een aanzienlijk aantal werklozen blijven veel vacatures openstaan. Zo waren er op 1 januari 2026 145.896⁸⁸ openstaande vacatures, tegenover 347.994⁸⁹ werklozen. Op het eerste gezicht lijkt dit tegenstrijdig, aangezien men zou kunnen verwachten dat het aantal werklozen en het aantal vacatures elkaar minstens gedeeltelijk opheffen.

De vacaturegraad is, zoals hoger reeds vermeld, een belangrijke indicator voor de spanning op de arbeidsmarkt. Het geeft weer welk aandeel van het totale aantal arbeidsplaatsen bestaat uit openstaande vacatures. Een hoge vacaturegraad wijst er dus op dat werkgevers relatief veel arbeidsplaatsen niet ingevuld krijgen. Aan het begin van deel 3 werden reeds een aantal relatieve cijfers hieromtrent weergegeven.

⁸⁶ X, 'Vergrijzing van de arbeidsmarkt: hoe speel je hier op in?', *Artiflex* 3 augustus 2023, <https://artiflex.com/artikelen/vergrijzing-van-de-arbeidsmarkt-hoe-speel-je-hier-op-in#:~:text=Vergrijzing%20zorgt%20ervoor%20dat%20er,mensen%20die%20met%20pensioen%20gaan> (geraadpleegd op 17 maart 2026).

⁸⁷ VAN DER SCHUEREN C., 'Hoera, daar is de arbeidsmarktkrapte!', *SamPol* mei 2022, <https://sampol.be/2022/05/hoera-daar-is-de-arbeidsmarktkrapte> (geraadpleegd op 15 maart 2026).

⁸⁸ STATBEL, Job vacancy survey, 6 maart 2026, JVS_Tab_1BE_2025, https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Werk%20%26%20opleiding/9.2%20Arbeidsmarkt/9.2.3%20Vacatures%20op%20arbeidsmarkt/JVS_STATBEL_NL.xls.

⁸⁹ STATBEL, Actieve (werkende en werkloze) en inactieve bevolking sinds 2017 op basis van de hervormde Enquête naar de ArbeidsKrachten, per kwartaal, gewest, leeftijdsklasse en onderwijsniveau, 16 maart 2026, <https://bestat.statbel.fgov.be/bestat/crosstable.xhtml?view=577e7eeb-dc77-4461-b190-9164ad1da877>.

Deze redenering houdt echter geen rekening met de vraag of de beschikbare werkzoekenden ook effectief aansluiten bij de vacatures die werkgevers aanbieden. Anders dan de inactieve bevolking, zoals hieronder omschreven, is de werkloze bevolking wél bereid om te werken, maar slaagt zij er niet altijd in om effectief een geschikte tewerkstelling te bekomen. Een belangrijke verklaring hiervoor ligt in de *mismatch* tussen vraag en aanbod. Daarbij stemmen de competenties, opleiding, ervaring, verwachtingen, of beschikbaarheid van werkzoekenden niet overeen met wat werkgevers vragen of aanbieden.⁹⁰

De *mismatch* wordt op haar beurt veroorzaakt door verschillende factoren. Het scholingsniveau van de werkzoekenden kan een verklaring zijn voor de wanverhouding. De werkzoekenden zijn hetzij overgekwalificeerd, hetzij onvoldoende gespecialiseerd. Beide leiden tot de arbeidsmarktkrapte waar we vandaag mee te kampen hebben. Het aantal hoogopgeleiden in België blijft stijgen⁹¹, terwijl het aantal jobs waarvoor een lager scholingsniveau vereist is evenzeer aan het toenemen is. Tegelijk vindt er een polarisering op de arbeidsmarkt plaats, waarbij, mede door technologische vooruitgang, de arbeidsmogelijkheden van middengeschoolden beperkt wordt door de verhoogde kwalificatie van hun jobs. Dit leidt tot een onevenwichtige verdeling van twee soorten jobs (een hogere en een lagere scholingsniveauvereiste) over drie niveaus van geschoolden (laag-, midden-, en hogeschoolden). De kennis en vaardigheden van middengeschoolden zijn onvoldoende voor de jobs met een hogere scholingsniveauvereiste, dus begeven zij zich op het terrein van de laaggeschoolden voor wat betreft vacatures. Als finaal gevolg komen de laaggeschoolden terecht in jobs waarvoor zij onvoldoende gekwalificeerd zijn.⁹²

De *mismatch* beperkt zich echter niet tot het formele scholingsniveau. Ook de concrete aansluiting tussen opleiding en gevraagde competenties speelt een belangrijke rol. Werkgevers zoeken vaak niet enkel een bepaald diploma, maar ook specifieke ervaring, technische kennis, digitale vaardigheden, talenkennis, of sectorgeboden expertise. Een werkzoekende kan dus op papier over het vereiste scholingsniveau beschikken, maar toch niet beantwoorden aan het profiel dat de werkgever voor ogen heeft.

Daarnaast kan er sprake zijn van een geografische mismatch. Vacatures en werkzoekenden bevinden zich niet noodzakelijk in dezelfde regio. Afstand tot de werkplaats, beperkte vervoersmogelijkheden of de onmogelijkheid om zich flexibel

⁹⁰ OVER.WERK, 1/2025 Halfjaarlijks tijdschrift 35^e jaargang, 23 juni 2025, 73, https://www.steunpuntwerk.be/files/publications/OW/OW_2025_1/OverWerk_2025_1_volledig_nummer.pdf.

⁹¹ X, 'Belgen zijn steeds vaker hoogopgeleid', *Jobat* 25 juli 2024, <https://www.jobat.be/nl/art/belgen-zijn-steeds-vaker-hoogopgeleid> (geraadpleegd op 15 maart 2026).

⁹² HRW, Welke positie hebben de laaggeschoolden op de arbeidsmarkt in België?, 18 februari 2021, 10-11, https://hrw.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/hrw_2020_laaggeschoolden.pdf.

te verplaatsen kunnen ertoe leiden dat beschikbare arbeid en openstaande vacatures elkaar niet vinden.

Ook de verwachtingen van werkzoekenden kunnen afwijken van hetgeen werkgevers aanbieden. Zo kunnen loon, arbeidsduur, werkuren, werkdruk, fysieke belasting, statuut, doorgroeimogelijkheden, of thuis- of telewerkmogelijkheden een rol spelen in de bereidheid om voor een bepaalde functie te kandideren. In dat geval is niet enkel sprake van een gebrek aan beschikbare kandidaten, maar ook van een onvoldoende evenwicht tussen de aangeboden arbeidsvoorwaarden en de verwachtingen van de werkzoekenden.

3.2.2.3 Lage arbeidsmarktparticipatie

Naast demografische factoren speelt ook de relatief lage arbeidsmarktparticipatie een belangrijke rol in het ontstaan en in stand houden van arbeidsmarktkrapte. De bevolking op arbeidsleeftijd kan worden opgedeeld in de actieve bevolking, bestaande uit werkenden en werklozen enerzijds, en de inactieven anderzijds. De inactieve bevolking daarentegen, omvat personen die niet tewerkgesteld zijn, maar evenmin actief werk zoeken.

Deze laatste groep is van bijzonder belang in het debat rond arbeidsmarktkrapte. Ze vormt immers een potentiële arbeidsreserve die, minstens gedeeltelijk, zou kunnen bijdragen tot een verhoging van de werkzaamheidsgraad. Waar werkloosheid in belangrijke mate wijst op een *mismatch*probleem, wijst inactiviteit eerder op een participatieprobleem. Het gaat dan niet om personen die actief solliciteren maar geen passende job vinden, maar om personen die zich gewoonweg niet aanbieden op de arbeidsmarkt.

Een arbeidsmarkt kan dus geconfronteerd worden met een relatief lage werkloosheid en tegelijk met een aanzienlijke arbeidsmarktkrapte, wanneer een groot deel van de bevolking op arbeidsleeftijd niet participeert. Meer nog: zelfs als alle Belgische werklozen plots een tewerkstelling zouden bekomen, zou de federale tewerkstellingsdoelstelling van 80% werkzaamheidsgraad nóg niet bereikt zijn.⁹³

De groep inactieven is bovendien zeer heterogeen samengesteld. Ze bestaat uit studenten, ontmoedigde of vrijgestelde werklozen, huisvrouwen – hetzij in afnemende mate gelet op de standaardisering van tweeverdienersmodellen –, langdurig arbeidsongeschikten, mensen met een migratieachtergrond, en bruggepensioneerden.⁹⁴ Net die verscheidenheid maakt activering complex – er bestaat geen uniforme oorzaak voor inactiviteit, waardoor ook geen uniforme oplossing voorhanden is.

⁹³ HRW, Stand van zaken op de arbeidsmarkt, 5 juli 2023, 11, https://hrw.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/202307_hrw_stand_van_zaken_op_de_arbeidsmarkt.pdf.

⁹⁴ X, 'België slaagt er onvoldoende in inactieven aan het werk te krijgen', [werkenbijdeoverheid.be](https://www.werkenbijdeoverheid.be) 14 mei 2025, <https://www.werkenbijdeoverheid.be/blogs/1/va7lrr-belgi-slaagt-er-onvoldoende-in-inactieven-aan-het-werk-te-krijgen> (geraadpleegd op 18 maart 2026).

Daarbij moet worden benadrukt dat niet elke persoon zonder meer beschikbaar of inzetbaar is. Studenten bevinden zich bijvoorbeeld tijdelijk buiten de arbeidsmarkt, met het oog op opleiding, terwijl langdurig ongeschikten vaak geconfronteerd worden met medische beperkingen. Ook zorgtaken, mobiliteitsproblemen, of een gebrek aan aangepaste arbeidsomstandigheden kunnen de stap naar tewerkstelling bemoeilijken. De potentiële arbeidsreserve is dus niet automatisch een onmiddellijk beschikbare reserve.

Toch blijft de lage arbeidsmarktparticipatie een belangrijke factor van de arbeidsmarktkrapte. Zolang een aanzienlijk deel van de bevolking op arbeidsleeftijd niet actief deelneemt aan de arbeidsmarkt, blijft het beschikbaar arbeidsaanbod beperkt. Dit vergroot de druk op werkgevers, die hun vacatures moeilijker ingevuld zien raken, en ook op werknemers, die in een context van onderbezetting vaker bijkomende werklast moeten opvangen.

Het verklaart mee waarom de arbeidsmarktkrapte niet langer als een tijdelijk conjunctuurfenomeen kan worden beschouwd, maar een structureel karakter krijgt. De uitdaging bestaat er niet enkel in vacatures te creëren, maar ook in voldoende personen effectief naar een passende tewerkstelling toe te leiden.

3.2.3 Gevolgen

3.2.3.1 Knelpuntberoepen

Als gevolg *in extremis* van voormelde *mismatch* als onderdeel van de arbeidsmarktkrapte, ontstaan er bepaalde beroepen waarvan de vacatures nauwelijks ingevuld raken. De zogenaamde knelpuntberoepen worden jaarlijks door een door de gewestelijke overheden opgerichte instantie geanalyseerd en gepubliceerd. Voor wat betreft de Vlaamse arbeidsmarkt is dus het extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding', oftewel de VDAB, bevoegd.⁹⁵

De methodologie van de VDAB tot vaststelling van de knelpuntberoepenlijst is als volgt: er is een initiële analyse op basis van de databank van de VDAB. Hieruit volgt een lijst met potentiële knelpuntberoepen, louter op basis van de statistische indicatoren uit interne gegevens. Binnen de VDAB beraadt een expertencomité over de hun voorgelegde lijst van potentiële knelpuntberoepen, en deze specialisten formuleren een advies. Daarna wordt de lijst nog eens besproken met de betrokken sectororganisaties. Het resultaat is de jaarlijkse knelpuntberoepenlijst.⁹⁶ De redenen voor opname in de lijst zijn drieërlei.

⁹⁵ OVER.WERK, 1/2011 Knelpuntberoepen in Vlaanderen: Moeilijk maar niet onmogelijk!, 3 januari 2011, https://www.steunpuntwerk.be/files/publications/OW/OW_2011_1/overwerk_2011_1_03.pdf.

⁹⁶ VDAB, Knelpuntberoepen in Vlaanderen – Editie 2026, 1 februari 2026, 8, <https://www.vdab.be/sites/default/files/media/files/Knelpuntberoepen2026.pdf>.

Een knelpuntberoep kan als dusdanig gekwalificeerd worden omwille van het feit dat er te weinig werkzoekenden beschikbaar zijn (kwantitatief), dat de werkzoekenden die zich aanbieden niet aan de vacature voldoen door o.a. gebrek aan opleiding of ervaring (kwalitatief), of dat de werkzoekenden niet kandideren door de specifieke arbeidsomstandigheden verbonden aan die vacature (specifieke arbeidsomstandigheden).⁹⁷ Bij de meeste knelpuntberoepen gaat het om een combinatie van de drie.⁹⁸

Voor dit laatste kan worden verwezen naar de voor de werkzoekenden onaantrekkelijke arbeidsvoorwaarden, zoals reeds aangehaald bij de oorzaken van arbeidsmarktkrapte. Het kan hierbij gaan over de hoogte van het loon, maar evenzeer zaken zoals een atypisch statuut, een ongezond of zwaar fysiek werk, onregelmatige werkuren, de aanwezigheid van ploegenwerk, weekendwerk, nachtarbeid, beperkte mogelijkheden voor thuis- of telewerk, gebrek aan werk-privébalans, en dergelijke meer.

Knelpuntberoepen tonen aan dat arbeidsmarktkrapte zich niet louter vertaalt in een algemeen tekort aan arbeidskrachten, maar ook in concrete functies die structureel moeilijk ingevuld raken. Voor werkgevers creëert dit de nood om niet alleen aantrekkelijkere arbeidsvoorwaarden aan te bieden, maar ook sneller en flexibeler te kunnen inspelen op beschikbare kandidaten.

In die zin vormen knelpuntberoepen een illustratie van de bredere zoektocht naar flexibiliteit in het personeelsbeleid.

3.2.3.2 Druk op arbeidsorganisatie

Een ander belangrijk gevolg van de arbeidsmarktkrapte is de toenemende druk op de arbeidsorganisatie binnen de ondernemingen. Wanneer vacatures niet of slechts laattijdig ingevuld raken, blijft de nood aan arbeid bestaan. Werkgevers plaatsen vacatures immers niet *ad nutum*. De taken die normaal door bijkomend personeel zouden worden opgenomen, verdwijnen niet, en moeten dus worden opgevangen binnen de bestaande personeelsbezetting. Dit dwingt werkgevers om hun personeelsplanning voortdurend bij te sturen, en op zoek te gaan naar tijdelijke of alternatieve oplossingen.

Deze druk uit zich onder meer in moeilijkheden bij het opstellen van werkroosters, het organiseren van vervangingen, en het verzekeren van de continuïteit van de dienstverlening of productie. In sectoren waar de aanwezigheid van personeel noodzakelijk is voor de dagelijkse werking, kan een tekort aan werknemers snel leiden tot organisatorische problemen. Werkgevers worden hierdoor geconfronteerd met een beperkte marge om plotse afwezigheden, piekmomenten of -periodes, of bijkomende activiteiten op te vangen.

⁹⁷ VDAB, Knelpuntberoepen in Vlaanderen – Editie 2026, 1 februari 2026, 9, <https://www.vdab.be/sites/default/files/media/files/Knelpuntberoepen2026.pdf>.

⁹⁸ *Ibid.*, 10-38.

De gevolgen daarvan blijven niet beperkt tot de werkgever. Wanneer de personeelsbezetting structureel onder druk staat, wordt de bijkomende werklast vaak doorgeschoven naar de reeds aanwezige werknemers. Zij moeten meer taken opnemen, vaker inspringen, of flexibeler beschikbaar zijn. Dit kan dan weer leiden tot verhoogde werkdruk, stress, en een verminderde werkbaarheid van de job. Op langere termijn zal dit bijdragen tot absenteïsme, burn-out, of langdurige arbeidsongeschiktheid, waardoor de oorspronkelijke personeelstekorten nog verder worden versterkt. Arbeidsmarktkrapte heeft op die manier een zichzelf versterkend effect. Niet-ingevulde vacatures zorgen voor organisatorische druk, die vervolgens de belasting van het bestaande personeel verhoogt. Wanneer werknemers daardoor uitvallen, of zelfs de organisatie verlaten, ontstaan nieuwe vacatures, of wordt de bestaande krapte verder aangescherpt. De arbeidsorganisatie komt zodus in een vicieuze cirkel terecht, waarbij het tekort aan personeel niet enkel een gevolg is van arbeidsmarktkrapte, maar die krapte ook verder kan verankeren.

In deze context groeit bij werkgevers de behoefte aan wendbare vormen van personeelsinzet. Ondernemingen hebben er alle belang bij om sneller te kunnen reageren op tijdelijke tekorten, onverwachte afwezigheden, of wisselende personeelsnoden. Die nood aan organisatorische wendbaarheid vormt een belangrijke achtergrond voor de toenemende aandacht voor flexibilisering van arbeid.

3.3 Tussenbesluit bij de arbeidsmarkt

Hoewel conjunctuurschommelingen aan de basis liggen van het ontstaan van arbeidsmarktkrapte, kan het ook een aanhoudend en duurzaam karakter krijgen wanneer structurele problematieken een herstelperiode belemmeren. De 'natuurlijke' golfbewegingen van de conjunctuur zijn niet langer in staat om de arbeidsmarktkrapte weg te werken, waardoor beleidsmatig ingrijpen noodzakelijk wordt. Een wijziging van het beleid op de arbeidsmarkt is hierbij geen overbodige luxe.

De geschetste arbeidsmarktkrapte verklaart waarom flexibiliteit steeds nadrukkelijker naar voren wordt geschoven in het arbeidsmarktdebat.⁹⁹ Werkgevers zoeken wendbare manieren om tijdelijke tekorten, piekmomenten, en onzekerheden in personeelsbehoeften op te vangen. Tegelijk kan flexibiliteit ook tegemoetkomen aan veranderende verwachtingen van werknemers, bijvoorbeeld

⁹⁹ Cf. Richtlijn (EU) nr. 1997/81 van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid; Richtlijn (EU) nr. 1999/70 van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd; Richtlijn (EU) nr. 2008/14 van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid.

inzake werkuren, werkplaats, of werk-privébalans.¹⁰⁰ De vraag welke juridische vormen van flexibiliteit mogelijk en wenselijk zijn, behoort evenwel tot het latere spanningsveld.

¹⁰⁰ VERMEIR T., 'Iedereen flexibel: Uberisatie blijft een hype, uitzendwerk zit wél in de lift', *Human Interest* 23 augustus 2017, 4, <https://www.securex.be/getmedia/a01aac1e-3ca0-40fc-b769-90312a6d7012/human-interest-15-iedereen-flexibel.pdf?ext=.pdf> (geraadpleegd op 15 maart 2026).

4 Beleidscontext

4.1 Situering

Na de bespreking van de huidige arbeidsmarktcontext wordt in dit deel ingegaan op de beleidsmatige reactie daarop. De huidige arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een aantal structurele uitdagingen, waaronder arbeidsmarktkrapte, lage participatie, moeilijk in te vullen vacatures, en een toenemende vraag naar flexibiliteit. Deze ontwikkelingen plaatsen de overheid voor de vraag hoe de arbeidsmarkt toegankelijker, dynamischer, en werkbaarder kan worden georganiseerd.

De beleidscontext is in deze bijdrage van belang, omdat ze weergeeft welke richting de overheid uit wil met het arbeidsmarktbeleid, en dus ook het arbeidsrecht. Daarbij ligt de nadruk niet op een volledige bespreking van alle aangekondigde maatregelen, maar op de grote beleidslijnen die relevant zijn voor de verdere analyse.

Bijzondere aandacht gaat uit naar het federaal regeerakkoord 2025-2029 en relevante beleidsdocumenten. Deze context vormt het vertrekpunt voor de latere beoordeling van de vraag of de bestaande regelgeving nog past binnen de richting waarin het beleid de arbeidsmarkt wil sturen.

4.1.1 Politiek kader

De beleidscontext moet geplaatst worden binnen de federale regering-De Wever, doorgaans de Arizona-coalitie, die tot stand kwam na de federale verkiezingen van 9 juni 2024. Ze bestaat uit N-VA, CD&V, Vooruit (voorheen: sp.a), MR, en Les Engagés. Bart De Wever werd eerste minister; David Clarinval is binnen deze regering bevoegd voor onder meer Werk en Economie.¹⁰¹

Politiek gezien gaat het om een brede coalitie waarin centrumrechtse en christendemocratische partijen worden aangevuld met de sociaaldemocratische partij Vooruit. De regering wordt daardoor gekenmerkt door een uitgesproken hervormingsagenda, waarbij de nadruk ligt op activering, responsabilisering, en een grotere wendbaarheid van de arbeidsmarkt. In sociaal-economisch opzicht wordt ze vaak omschreven als een hervormingsregering, met bijzondere aandacht voor arbeid, pensioenen, en fiscaliteit.¹⁰²

¹⁰¹ KB 3 februari 2025 tot benoeming van de regering, *BS* 4 februari 2025.

¹⁰² UNIZO, 'Deze regering verdient het predikaat "Hervormingsregering"', *UNIZO* 1 februari 2025, <https://www.unizo.be/berichten/pers/deze-regering-verdient-het-predikaat-hervormingsregering> (geraadpleegd op 1 april 2026).

4.2 Regeerakkoord 2025 – 2029

4.2.1 Doelstellingen op de arbeidsmarkt

De verhoging van de werkzaamheidsgraad vormt een centrale doelstelling binnen het federale arbeidsmarktbeleid als omschreven in het regeerakkoord. Het kadert deze doelstelling binnen een bredere noodzaak om de betaalbaarheid van de sociale zekerheid, de productiviteitsgroei, en het behoud van de sociale bescherming te vrijwaren.

De regering erkent uitdrukkelijk dat de Belgische arbeidsmarkt wordt geconfronteerd met een hoog aandeel openstaande en moeilijk in te vullen vacatures.¹⁰³ Daarmee wordt arbeidsmarktkrapte niet enkel als economisch fenomeen, maar ook als beleidsprobleem benaderd. De activeringslogica beperkt zich niet tot de klassieke werklozen. Ook langdurig zieken, leefloongerechtigden, personen met een handicap, en andere groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden in het regeerakkoord benaderd vanuit de vraag hoe zij opnieuw, eventueel gedeeltelijk of geleidelijk, richting betaalde arbeid zouden kunnen worden begeleid.

Binnen deze context is flexibiliteit een niet onbelangrijk begrip. Flexibiliteit wordt niet uitsluitend vanuit ondernemingsnoden benaderd, maar het regeerakkoord koppelt dit ook aan werkbaar werk, langer aan de slag blijven, en de combinatie tussen arbeid en privéleven. Daardoor krijgt flexibiliteit een dubbele betekenis: het dient zowel de organisatie van arbeid, als de mogelijkheid voor werknemers om arbeid duurzaam vol te houden.

De meest uitgesproken beleidslijn komt tot uiting in de aangekondigde modernisering van het arbeidsrecht. De regering wil arbeidstijd, arbeidsorganisatie, en bepaalde vormen van personeelsinzet soepeler maken.¹⁰⁴ De nadruk ligt daarbij op wendbaarheid, vereenvoudiging, en het creëren van meer ruimte voor afspraken tussen werkgever en werknemer.¹⁰⁵

Opvallend is dat de regering ook tijdelijke en soepele vormen van personeelsmobiliteit positief benadert. De mogelijkheid om personeel tijdelijk naar een andere werkgever te laten overgaan, wordt voorgesteld als potentieel voordelig voor alle betrokken partijen.¹⁰⁶ Dit illustreert dat flexibiliteit niet enkel wordt opgevat als arbeidstijdflexibiliteit, maar ook als een bredere organisatie van personeelsinzet.

¹⁰³ Regeringsverklaring – Regeerakkoord, KAMER, 2024-2025, 4 februari 2025, 56-20, 14.

¹⁰⁴ Cf. *Ibid.*, 10.

¹⁰⁵ *Ibid.*, 17.

¹⁰⁶ *Ibid.*, 19.

4.2.2 Arbeidsrechtelijke hervormingen

Om te kunnen voldoen aan voormelde doelstellingen, moeten hervormingen plaatsvinden. Deze hervormingen vinden plaats in het juridisch kader dat de arbeidsmarkt in sociaal-juridische zin regelt, nl. het arbeidsrecht.

In april 2026 keurde het Parlement een reeks maatregelen goed die voortvloeiden uit de voornemens uit het regeerakkoord. Hier volgt een beknopte bespreking van regelgeving die reeds werd gewijzigd, of waarvan een toekomstige wijziging door het Parlement dan wel de Ministerraad werd goedgekeurd. In elk van deze maatregelen vormt de nood aan flexibiliteit op de veranderende arbeidsmarkt de kern.

4.2.2.1 Flexijobs

De regeling inzake flexijobs, d.i. een vorm van tewerkstelling waarbij de werknemer een 'extra' job neemt tegen gunstige fiscale voorwaarden, wordt uitgebreid. Het fiscaal plafond werd reeds verhoogd, en het verbod op tewerkstelling bij verbonden ondernemingen opgeheven.

Merkwaardiger is echter de wijziging in het toepassingsgebied van flexijobs. Momenteel is een dergelijke tewerkstelling enkel mogelijk in sectoren waar er een akkoord is tussen vakbonden en werkgeversorganisaties. De regelgeving zal worden omgekeerd, zodat er net een systeem van *opt-outs* bestaat – de sectoren die niet met flexijobs wensen te werken, zullen voortaan de toepassing ervan moeten uitsluiten.¹⁰⁷

De uitbreiding van flexijobs toont dat de regering bijkomende en occasionele arbeid wil faciliteren via specifieke, soepelere tewerkstellingsvormen. Daarmee wordt flexibiliteit gebruikt als middel om bijkomende arbeidskrachten te mobiliseren, en ondernemingen toe te laten tijdelijke of aanvullende personeelsnoden op te vangen.

4.2.2.2 Studentenarbeid

Met ingang van 2025 werd het zgn. studentencontingent, d.i. het aantal uren waarop een student arbeid kan verrichten tegen een fiscaal voordelig tarief¹⁰⁸, opgetrokken van 475 naar 650 uren per jaar.¹⁰⁹

¹⁰⁷ X, 'Begrotingsakkoord november 2025: Grote hervorming Flexi-jobs', *My Flexi-Job* 28 november 2025, <https://myflexijob.be/flexijob-maatregelen-begroting-2026/#> (geraadpleegd op 2 mei 2026).

¹⁰⁸ Voor de student betreft het een (verminderde) inhouding van 2,71% op het brutoloon; voor de werkgever bedraagt het 5,42% van het brutoloon.

¹⁰⁹ KB 17 mei 2025 tot wijziging van de bijlage III van het KB/WIB 92 op het stuk van studentenarbeid, *BS* 26 mei 2025.

Daarnaast werd studentenarbeid ook mogelijk gemaakt voor vijftienjarigen die nog onderworpen zijn aan de voltijdse leerplicht.¹¹⁰ Deze categorie minderjarigen wordt echter niet helemaal gelijkgesteld aan de reeds bestaande categorie zestien- en zeventienjarigen, in die zin dat het voorwerp van hun studentenarbeid enigszins beperkt blijft. Vijftienjarigen mogen immers enkel niet-industriële arbeid van lichte aard verrichten. Per koninklijk besluit werd lichte arbeid gedefinieerd als zijnde werkzaamheden die geen specifieke scholing vergen en niet worden verricht met of aan mechanische arbeidsmiddelen.¹¹¹

Deze nuance terzijde, past de uitbreiding van studentenarbeid zowel in tijd als in voorwerp binnen een bredere beleidslijn waarbij arbeid niet uitsluitend wordt georganiseerd via klassieke, stabiele tewerkstelling, maar ook via aanvullende en tijdelijke vormen van inzetbaarheid. De maatregel illustreert dat de regering bereid is om bestaande grenzen te verruimen wanneer dit de beschikbare arbeidskracht vergroot en ondernemingen meer ruimte biedt om wisselende personeelsbehoeften op te vangen. Werkgevers maken er vaak gebruik van om tijdelijke personeelsnoden op te vangen, bijvoorbeeld tijdens piekperiodes, vakantieperiodes, weekends, of momenten waarop de vaste personeelsbezetting onvoldoende is.

4.2.2.3 Vrijwillige overuren

Een werknemer kan, weliswaar in overleg met de werkgever, beslissen om vrijwillig overuren te presteren. In 2023 werd het bestaande systeem reeds enigszins verruimd¹¹², maar vanaf 1 april 2026 is dit alles hervormd. Het jaarcontingent werd opgetrokken naar 360 uren, waarvan 240 overuren netto uitbetaald zonder overloon, en 120 overuren bruto uitbetaald en mét overloon.¹¹³ Dit alles zonder motief of toekenning van arbeidsrust, zoals wel het geval bij onvrijwillige overuren.

Ook hier wordt flexibiliteit ingezet als antwoord op wisselende arbeidsnoden. De hervorming maakt het mogelijk om tijdelijke toenames van werk op te vangen, zonder onmiddellijk bijkomend personeel aan te werven. Tegelijk wordt de maatregel ingebed in het akkoord van de werknemer, waardoor flexibilisering wordt voorgesteld als een instrument dat zowel ondernemingsnoden als individuele keuzevrijheid kan dienen. De regeling illustreert daarmee hoe de regering tijdelijke personeelsdruk niet uitsluitend wil beantwoorden via nieuwe aanwervingen, maar ook via een soepelere inzet van reeds aanwezige arbeidskrachten.

¹¹⁰ Art. 122 Wet 18 december 2025 houdende diverse bepalingen, *BS* 30 december 2025.

¹¹¹ KB 19 april 2026 tot bepaling van het begrip lichte arbeid als bedoeld in artikel 7.15 van de arbeidswet van 16 maart 1971, *BS* 4 mei 2026.

¹¹² Art. 2 Wet 31 juli 2023 tot uitvoering van het afsprakenkader in het kader van de interprofessionele onderhandelingen voor de periode 2023-2024, *BS* 5 september 2023.

¹¹³ Art. 53 Wet 10 februari 2026 houdende diverse fiscale bepalingen, *BS* 27 februari 2026.

4.2.2.4 Verkorte opzegtermijn

Een bijzonder relevante hervorming betreft de verkorting van de opzegtermijn tijdens de eerste zes maanden van de arbeidsovereenkomst. Het regeerakkoord omschrijft deze maatregel als een herinvoering¹¹⁴ van de proefperiode,¹¹⁵ in die zin dat beide partijen de arbeidsovereenkomst kunnen beëindigen met naleving van een opzegtermijn die één week bedraagt voor werknemers met een anciënniteit van minder dan zes maanden.¹¹⁶

In februari 2026 werd het desbetreffend wetsontwerp ingediend. In de memorie van toelichting verwijst de regering naar de bestaande drempels rond indienstneming op de arbeidsmarkt, en motiveert aan de hand van onderzoek van het IMF dat een versoepeling van de regels rond aanwerving en ontslag zou leiden tot een vermindering van de werkloosheid.¹¹⁷ Het doel van een versoepeld ontslag strekt tot een beperking van de financiële impact van een situatie van *mismatch*.

De hervorming past binnen de beleidslijn om aanwervingsdrempels te verlagen. Door de beëindiging in de beginfase te versoepelen, krijgen werkgevers meer ruimte om na te gaan of de werknemer wel past binnen de functie of organisatie, terwijl werknemers evenzeer sneller kunnen bijsturen wanneer de arbeidsrelatie niet aan hun verwachtingen beantwoordt. De maatregel illustreert dat de regering flexibiliteit niet enkel inzet bij arbeidstijd of bijkomende tewerkstellingsvormen, maar ook bij de toegang tot en de opstart van een arbeidsrelatie.

4.2.2.5 Plafonnering opzegtermijn

Naast de verkorte opzegtermijn in de eerste zes maanden, voorziet het regeerakkoord ook in een bredere hervorming van het ontslagrecht. Om de mobiliteit op de arbeidsmarkt te bevorderen, en een beter evenwicht te vinden tussen sociale bescherming en een aantrekkelijk investeringsklimaat, wenst de regering de opzegtermijn bij ontslag door de werkgever te plafonneren op 52 weken vanaf 17 jaar anciënniteit.¹¹⁸ Volgens de huidige regelgeving bouwt de opzegtermijn in principe onbeperkt op in functie van de anciënniteit.¹¹⁹ Daarmee

¹¹⁴ De proefperiode werd afgeschaft bij de hervorming van het ontslagrecht ten tijde van het eenheidsstatuut in 2014.

¹¹⁵ Regeringsverklaring – Regeerakkoord, KAMER, 2024-2025, 4 februari 2025, 56-20, 18.

¹¹⁶ Art. 2 en 3 Wetsontwerp tot wijziging van artikel 37/2 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, wat de opzeggingstermijnen betreft wanneer de werknemer niet meer dan zes maanden anciënniteit telt, KAMER, 2025-2026, 23 februari 2026, 56-1346/1.

¹¹⁷ MvT bij Wetsontwerp tot wijziging van artikel 37/2 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, wat de opzeggingstermijnen betreft wanneer de werknemer niet meer dan zes maanden anciënniteit telt, KAMER, 2025-2026, 23 februari 2026, 56-1346/1.

¹¹⁸ Art. 23 Wetsontwerp houdende diverse arbeidsbepalingen, KAMER, 2025-2026, 3 februari 2026, 56-1324/1.

¹¹⁹ Bij arbeidsovereenkomsten van vóór 1 juni 2026 wordt de opzegtermijn vanaf 21 jaar anciënniteit verder opgebouwd met één week per begonnen jaar anciënniteit.

wordt niet enkel de aanvang van de arbeidsrelatie flexibeler benaderd, maar ook de beëindiging ervan.

Deze hervorming illustreert dat de regering bereid is om klassieke beschermingsmechanismen binnen het arbeidsrecht opnieuw af te stemmen wanneer deze een drempel vormen voor aanwerving, investering, of mobiliteit op de arbeidsmarkt. De sociale bescherming wordt daarbij niet principieel verlaten, maar wel begrensd in functie van voorspelbaarheid en ondernemingszekerheid. In die zin sluit de maatregel aan bij de bredere beleidslijn, waarbij het arbeidsrecht wordt gemoderniseerd met het oog op een meer wendbare arbeidsmarkt.

4.3 Tussenbesluit bij de beleidscontext

Uit het voorgaande blijkt dat de beleidscontext wordt gekenmerkt door een duidelijke hervormingsgerichte benadering van de arbeidsmarkt. De regering stelt de verhoging van de werkzaamheidsgraad, de activering van beschikbare arbeidskrachten, en de modernisering van het arbeidsrecht centraal. Arbeid wordt daarbij niet enkel benaderd als een bron van sociale bescherming, maar ook als een noodzakelijke voorwaarde voor economische groei, productiviteit, en de houdbaarheid van het bestaand sociaal systeem.

De uitbreiding van flexijobs en studentenarbeid toont aan dat bijkomende en tijdelijke arbeidsreserve actiever wordt aangesproken. De hervorming van de vrijwillige overuren maakt het mogelijk tijdelijke arbeidspieken op te vangen, zonder onmiddellijk bijkomend personeel aan te werven. Ook de verkorte opzegtermijn in de eerste zes maanden, en de plafonnering tot 52 weken aan 17 jaar anciënniteit wijzen erop dat de regering de aanwervings- en beëindigingsdrempels wil beperken.

Uit deze maatregelen blijkt dat flexibiliteit binnen het regeerakkoord niet als een louter uitzonderlijk of tijdelijk instrument wordt beschouwd, maar als een terugkerende beleidslogica. Flexibiliteit komt naar voren in verschillende fasen van de arbeidsrelatie.

5 Spanningsveld

5.1 Situering

In de voorgaande hoofdstukken werden drie lijnen uiteengezet die in dit hoofdstuk worden samengebracht. Eerst werd het juridisch kader inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten besproken, waarbij duidelijk werd dat de regelgeving historisch vertrekt vanuit bescherming, rechtszekerheid, en het vermijden van misbruik van tijdelijke contracten. Vervolgens werd de huidige arbeidsmarktpraktijk geschetst, waaruit blijkt dat ondernemingen vandaag functioneren binnen een context van arbeidsmarktkrapte, moeilijk in te vullen vacatures, en toenemende druk op de arbeidsorganisatie. Ten slotte werd ingegaan op de beleidscontext, waaruit blijkt dat de regering inzet op activering, flexibilisering, en modernisering van het arbeidsrecht.

Met dit hoofdstuk wordt het laatste inhoudelijk deel van de bijdrage ingezet, voorafgaand aan het algemeen besluit. Waar de vorige hoofdstukken hoofdzakelijk beschrijvend en situerend van aard waren, staat hier de wisselwerking tussen wetgeving, praktijk, en beleid centraal. De vraag rijst immers of de huidige regeling inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten nog coherent aansluit bij een arbeidsmarkt waarin wendbaarheid steeds belangrijker wordt, en bij een beleid dat via verschillende pistes inzet op flexibilisering.

5.2 Flexibiliteit als uitzondering

De regeling inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten bevindt zich op het snijpunt van bescherming en flexibiliteit. Enerzijds beoogt ze te verhinderen dat tijdelijke arbeidsovereenkomsten structureel worden aangewend als alternatief voor een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, zonder evenwel gebonden te zijn aan de progressief opbouwende opzegtermijnen voor dergelijke overeenkomsten. Anderzijds sluit de regeling niet volledig uit dat meerdere arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd opeenvolging worden afgesloten.

Tijdelijke arbeid wordt aanvaard, maar opeenvolgende tijdelijke arbeid wordt slechts onder voorwaarden toegelaten. De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd blijft daarbij het uitgangspunt, terwijl opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd worden onderworpen aan een bijzonder regime. Daarmee kiest de wetgever niet voor een absoluut verbod, maar evenmin voor contractuele vrijheid.

De bestaande wetgeving erkent dus dat tijdelijke opeenvolging in bepaalde omstandigheden gerechtvaardigd kan zijn. Artikel 10*bis* laat meerdere arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd toe binnen vaste grenzen van aantal, en minimale en maximale contracttermijn. Zo kunnen maximaal vier opeenvolgende overeenkomsten worden gesloten, voor zover elke overeenkomst minstens drie maanden duurt, en de totale duur van de opeenvolging twee jaar niet overschrijdt.

Zelfs wanneer de werkgever buiten deze eerste afwijkingsmogelijkheid wil treden, en voorafgaande toestemming vraagt aan de bevoegde inspectiedienst, blijft de toegelaten flexibiliteit begrensd. In dat geval moet elke overeenkomst minstens zes maanden duren, en mag de totale duur van de opeenvolging niet langer zijn dan drie jaar. De tussenkomst van de inspectiedienst opent dus ook geen vrije mogelijkheid tot opeenvolging, maar verruimt enkel binnen een bijkomend doch eveneens strikt omlijnd kader.

Net daarin situeert zich de spanning. De arbeidsmarktpraktijk wordt gekenmerkt door tijdelijke afwezigheden, projectmatige opdrachten, piekperiodes, fluctuerende personeelsnoden, en onzekerheid over de duur van bepaalde activiteiten. Dergelijke situaties laten zich niet steeds eenvoudig inpassen in een vooraf vastgelegd uitzonderingsregime. Nochtans is het net in die gevallen dat de arbeidsovereenkomst voor een bepaalde tijd haar functie als flexibiliteitsinstrument kan vervullen. De wetgever erkent die functie wel, maar slechts in beperkte mate: opeenvolging wordt niet behandeld als een normale contractuele mogelijkheid om tijdelijke noden op te vangen, maar als een afwijking op het klassieke model van duurzame tewerkstelling. De flexibiliteit die met arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd wordt gezocht, wordt daardoor onmiddellijk gerelativeerd door het strikt kader waarbinnen ze slechts kan worden aangewend.

Het is net voor die gevallen dat een arbeidsovereenkomst voor een bepaalde tijd een instrument van flexibiliteit kan zijn. Toch benadert de wetgever de opeenvolging ervan slechts als een beperkte afwijking op het klassiek model van duurzame tewerkstelling. De flexibiliteit die daarmee gezocht werd, is op die manier volledig uitgehold.

Daardoor sluit de regeling niet langer voldoende aan bij de rol die tijdelijke arbeid vandaag kan en moet vervullen. Waar de praktijk en het beleid flexibiliteit als noodzakelijke voorwaarde voor een wendbare arbeidsmarkt beschouwen, behandelt de regelgeving diezelfde flexibiliteit nog steeds als een uitzondering die slechts met terughoudendheid aanvaard. In dat opzicht is de huidige regeling nog moeilijk te verantwoorden binnen een arbeidsmarkt- en beleidscontext waarin flexibiliteit structureel is geworden.

5.3 Actuele relevantie van de beschermingslogica

De kernvraag is ook niet of de beschermingslogica achter de regeling ooit relevant was. Uit de historische totstandkoming blijkt dat zij een duidelijke functie had: werknemers beschermen tegen het structureel gebruik van tijdelijke arbeidsovereenkomsten om de stabiliteit en opzegbescherming van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te ontwijken. Die ratio vormt een historisch verklaarbaar uitgangspunt, maar kan vandaag niet meer dezelfde draagwijdte hebben.

De arbeidsmarktverhoudingen zijn immers fundamenteel gewijzigd. De werknemer bevindt zich vandaag niet meer in dezelfde geïsoleerde en weerloze positie als in de context waarin het arbeidsrecht historisch is ontstaan.

Werknemers worden vertegenwoordigd door vakbondsorganisaties, genieten bescherming door een uitgebreid sociaalrechtelijke kader, en kunnen zich beroepen op tal van nationale en supranationale waarborgen. Bovendien heeft de huidige arbeidsmarktkrapte in bepaalde sectoren de onderhandelingspositie van werknemers net versterkt. Waar werkgevers vroeger vaak konden rekenen op een ruime arbeidsreserve, worden ze vandaag in heel wat sectoren geconfronteerd met moeilijk in te vullen vacatures, concurrentie om arbeidskrachten, en een beperkte beschikbaarheid van geschikte profielen.

Het oorspronkelijk onevenwicht is daardoor niet langer in dezelfde mate aanwezig. De regeling blijft vertrekken vanuit het beeld van de werkgever als vanzelfsprekend sterkere partij, en de werknemer als partij die hoofdzakelijk tegen diens misbruik moet worden beschermd. Die voorstelling is te eenzijdig geworden. In de hedendaagse arbeidsmarkt wordt ook de werkgever beperkt in zijn onderhandelingsvrijheid: hij heeft arbeid nodig, maar vindt niet steeds voldoende geschikte of beschikbare kandidaten om die nood in te vullen. Een regeling die opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd hoofdzakelijk vanuit wantrouwen ten aanzien van de werkgever benadert, sluit daardoor niet meer aan bij de actuele machtsverhoudingen op de markt.

In die omstandigheden valt het niet langer te verantwoorden dat de regeling zo eenzijdig blijft opgebouwd rond bescherming van de werknemer tegen de werkgever. Misbruik moet worden aangepakt, maar de regelgeving gaat verder dan dat. Ze behandelt opeenvolging nog steeds als een verdacht gegeven, terwijl opeenvolgende tijdelijke contracten vandaag ook kunnen voortvloeien uit reële en legitieme tijdelijke personeelsnoden.

Rechtsregels ontstaan niet in een vacuüm. Ze beogen een bepaalde maatschappelijke werkelijkheid te regelen. Wanneer die werkelijkheid evolueert, maar de regels blijven ongewijzigd, ontstaat onvermijdelijk spanning tussen de norm en de praktijk. Zo ook ontleent een beschermingsmechanisme zijn rechtvaardiging aan het onevenwicht dat het tracht(te) te corrigeren. Wanneer dat onevenwicht wijzigt, vermindert ook de vanzelfsprekendheid van de bescherming in haar oorspronkelijke vorm, en kan diezelfde bescherming later omslaan in een disproportionele beperking van de andere partij.

De regeling blijft met andere woorden vasthouden aan een oude arbeidsmarktlogica. De geest van de regel – bescherming tegen misbruik door een structureel sterkere werkgever – is ingehaald door een arbeidsmarkt waarin wederzijdse afhankelijkheid centraal staat. Wat ooit een noodzakelijke correctie was, is vandaag in haar huidige vorm uitgegroeid tot een onevenredige beperking van legitieme belangen.

5.4 Delicate toepassing van een strikte regeling

De ernst van het risico op herkwalificatie mag niet worden onderschat. De herkwalificatie naar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd betekent niet louter dat de werkgever de werknemer nog gedurende een bepaalde periode moet blijven tewerkstellen. Indien de werkgever de samenwerking beëindigt in de

veronderstelling dat de tijdelijke overeenkomst rechtsgeldig is afgelopen, terwijl achteraf wordt geoordeeld dat sprake was van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, kan die beëindiging worden beschouwd als zijnde onregelmatig.

Dat maakt de toepassing van de regeling bijzonder delicaat. Voor de werkgever hangt er als het ware een zwaard boven elke opeenvolgende tijdelijke overeenkomst: zelfs wanneer hij te goeder trouw handelt, en geen misbruik beoogt, kan een beperkte fout of verkeerde inschatting zware gevolgen hebben. Het verschil tussen een toegelaten tijdelijke tewerkstelling en een herkwalificatie kan in de praktijk afhangen van elementen die op het eerste gezicht beperkt lijken.

Een eerste knelpunt betreft de strikte duurvoorwaarden van artikel 10*bis* WAO. De afwijkingsregeling laat opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd slechts toe indien elke overeenkomst een minimumduur van drie maanden heeft, dan wel zes maanden mits voorafgaande toestemming van de bevoegde inspectiedienst. Deze maanden moeten 'volle maanden' zijn.¹²⁰ Is het slechts drie dan wel zes maanden 'bij benadering' – bijvoorbeeld twee maanden en achtentwintig kalenderdagen – dan kan de werknemer de herkwalificatie eisen.

Reeds op dat punt blijkt hoe strikt de regeling wordt toegepast. De afwijking uit artikel 10*bis* biedt dus geen algemene ruimte om tijdelijke personeelsnoden soepel op te vangen, maar werkt enkel binnen vooraf afgebakende tijdsblokken. Dat kan problematisch zijn, niet enkel in geval van vergissing zoals hierboven uiteengezet, maar ook voor gevallen waarin de concrete arbeidsbehoefte korter is dan die wettelijk vereiste minimumduur. Korte opdrachten, vakantieperiodes, tijdelijke piekmomenten, of onvoorziene verlengingen van projecten laten zich immers niet steeds inpassen in periodes van minstens drie maanden. Wanneer een werkgever slechts gedurende één bijkomende maand arbeid nodig heeft, biedt de afwijkingsregeling dan ook geen werkbare oplossing.

Daar komt bij dat de minimumduur moet worden gelezen in samenhang met het maximumaantal toegelaten arbeidsovereenkomsten. Artikel 10*bis* laat in de gewone afwijkingsregeling maximaal vier opeenvolgende arbeidsovereenkomsten toe. Een werkgever die reeds meerdere tijdelijke contracten heeft afgesloten met eenzelfde werknemer, kan daardoor geconfronteerd worden met een bijkomende personeelsnood die op zichzelf beperkt en legitiem is, maar waarvoor het wettelijk kader geen passende ruimte meer laat. Indien bijvoorbeeld reeds drie opeenvolgende overeenkomsten van vier maanden werden gesloten en nadien nog één bijkomende maand arbeid nodig blijkt, kan de werkgever niet eenvoudig een laatste overeenkomst van één maand sluiten zonder buiten de voorwaarden van artikel 10*bis* te treden.

Hierbij is het niet onbelangrijk te vermelden dat, gelet op de vormvereisten van arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd, de werkgever niet zomaar een bijlage aan de bestaande overeenkomst voor een bepaalde tijd kan toevoegen waarin de einddatum contractueel wordt verschoven – zelfs niet met toestemming

¹²⁰ X, 'Minimum van drie maanden moet de volle drie maanden zijn!', *Tips & Advies Personeel* 2020/26, 12.

van de betrokken werknemer. De regelinggeving veronderstelt daardoor een meticuleuze voorafgaande planning. Werkgevers moeten op voorhand correct inschatten hoe lang de tijdelijke arbeidsbehoefte zal duren, terwijl die behoefte in de praktijk net vaak afhankelijk is van onzekere factoren, zoals de duur van een project, verlengde afwezigheid, een uitlopende piekperiode, of een nog onduidelijke economische situatie.

De regeling dwingt de werkgever in dergelijke gevallen tot een kunstmatige keuze. Ofwel wordt op voorhand een langere overeenkomst gesloten dan de werkelijke personeelsnood vereist, enkel om aan de minimumduur te voldoen; ofwel wordt een bijkomende overeenkomst gesloten die niet aan de wettelijke voorwaarden beantwoordt zoals een te korte duur of een vijfde overeenkomst, met het risico op herkwalificatie tot een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd; ofwel wordt afgezien van verdere tewerkstelling van dezelfde werknemer. Vooral die laatste optie zal in de praktijk vaak de meest voorzichtige keuze zijn.

Een bijkomende illustratie van de problematiek is de studentenarbeid. Studenten worden in de praktijk vaak aangeworven, precies omwille van hun tijdelijke en flexibele inzetbaarheid, bijvoorbeeld tijdens vakantieperiodes, weekends, piekmomenten, of korte vervangingen. Ook de beleidscontext bevestigt dat studentenarbeid wordt beschouwd als een middel om bijkomende arbeidsreserve ruimer beschikbaar te maken. Toch ontsnapt studentenarbeid niet aan het strikte kader inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten. Ook wanneer de tijdelijke aard van de tewerkstelling eigen is aan het statuut van de student, kunnen opeenvolgende studentenovereenkomsten aanleiding geven tot herkwalificatie indien de wettelijke voorwaarden niet worden nageleefd. Rechtspraak van het Arbeidshof te Brussel stelt dat het tijdelijk karakter eigen aan het statuut van een studentenovereenkomst geen wettige reden vormt voor opeenvolging in de zin van artikel 10 WAO.¹²¹ Dit leidt tot een enigszins merkwaardige situatie: een tewerkstellingsvorm die bij uitstek tijdelijk en flexibel is, wordt onderworpen aan een kader dat tijdelijke flexibiliteit slechts met grote terughoudendheid aanvaardt.

Een tweede knelpunt betreft de onderbreking tussen opeenvolgende arbeidsovereenkomsten. Artikel 10 WAO bepaalt dat het vermoeden van een overeenkomst voor onbepaalde tijd speelt wanneer meerdere arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd elkaar opvolgen, zonder dat er een onderbreking is die aan de werknemer kan worden toegeschreven. De wet omschrijft echter niet wanneer een onderbreking voldoende is om de opeenvolging daadwerkelijk te doorbreken. Daardoor wordt de beoordeling in belangrijke mate overgelaten aan de rechter. Of een onderbreking van enkele dagen, weken, of zelfs maanden volstaat, hangt af van de concrete omstandigheden van het dossier.

Voor de werkgever creëert ook dit een aanzienlijke onzekerheid. Op het ogenblik waarop hij een nieuwe tijdelijke overeenkomst aanbiedt, weet hij niet steeds met zekerheid hoe een rechter de onderbreking later zal beoordelen. Die onzekerheid blijkt ook uit de rechtspraak. Zo oordeelde het Arbeidshof te Luik in 2005 dat de

¹²¹ Arbh. Brussel 17 januari 2017, AR 2014/AB/1000, *Or.* 2017/8, 31-32.

opeenvolging van arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd bij een bewakingsagent aanleiding gaf tot herkwalificatie, ondanks onderbrekingen van minstens één maand. Het feit dat de werknemer gedurende vijf jaar over een identificatiekaart van de onderneming beschikte, werd daarbij mee beschouwd als aanwijzing dat de arbeidsrelatie niet werkelijk occasioneel of onderbroken was, maar een zekere continuïteit vertoonde.¹²²

Dit maakt de regeling bijzonder delicaat. Zelfs wanneer werkgevers menen de tijdelijke overeenkomsten formeel van elkaar te hebben gescheiden, kan achteraf worden geoordeeld dat de arbeidsrelatie in werkelijkheid voldoende continu was om herkwalificatie te rechtvaardigen. De vraag of de onderbreking aan de werknemer toe te schrijven is en de continuïteit doorbreekt, is dus geen zuiver administratieve kwestie, maar een feitelijke beoordeling waarvan de uitkomst niet altijd vooraf voorspelbaar is. Noch de vereiste duurtijd van de onderbreking, noch gronden die een daadwerkelijke onderbreking uitmaken, wordt gespecificeerd in de regelgeving.

Een derde knelpunt betreft de rechtvaardiging van de opeenvolging door de aard van het werk of door een andere wettige reden. Artikel 10 WAO laat de werkgever toe het vermoeden van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te weerleggen indien hij kan aantonen dat de opeenvolging gerechtvaardigd was. De wet preciseert echter niet welke omstandigheden als voldoende wettige reden kunnen worden beschouwd. Daardoor beschikt de werkgever niet over een duidelijke wettelijke leidraad om vooraf te beoordelen of een opeenvolging rechtsgeldig zal zijn. De rechtspraak en de parlementaire voorbereiding zoals uiteengezet in het juridisch kader bieden slechts enkele voorbeelden, namelijk de economisch ongunstige toestand van de onderneming, het belang van de werknemer, en de lange duur van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten volgens een besteding gebruik. De bedoeling van de wetgever wordt zo enigszins verduidelijkt, maar een sluitende omschrijving van wat een wettige reden is, is niet voorhanden.

Deze vaagheid is problematisch vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Een werkgever kan menen dat opeenvolging gerechtvaardigd is, bijvoorbeeld omdat de financiering van een project onzeker is, omdat subsidies slechts tijdelijk worden toegekend, of omdat de opeenvolging in het belang van de werknemer gebeurt. Toch blijft het uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of die reden voldoende wettig is. Omgekeerd blijkt uit de rechtspraak dat een schommelend werkvolume of onzekerheid over toekomstige opdrachten niet zonder meer volstaat. De werkgever beschikt dus niet over een duidelijke toets vooraf, maar moet handelen op basis van voorbeelden en rechterlijke appreciatie achteraf.

Daarmee wordt opnieuw duidelijk hoe delicaat deze regeling is voor de werkgever te goeder trouw. Zelfs wanneer hij niet de bedoeling heeft de opzegbescherming te ontwijken, kan hij achteraf geconfronteerd worden met de vaststelling dat zijn ingeroepen reden onvoldoende wettig is. De norm die moet bepalen wanneer

¹²² Arbh. Luik 27 oktober 2005, *Soc.Kron.* 2007/1, 47.

opeenvolging aanvaardbaar is, blijft op die manier te open om echte rechtszekerheid te bieden.

In de praktijk weegt de regelgeving dus bijzonder zwaar op de werkgever te goeder trouw. De regelgeving laat weinig ruimte voor vergissing, onvoorziene omstandigheden, of beperkte afwijkingen, en de gevolgen daarvan zijn onmiddellijk en financieel ingrijpend. De bescherming van de werknemer wordt zo tegelijk een permanent risico voor de werkgever.

5.5 Disproportionele gevolgen van herkwalificatie

Intussen is duidelijk wat de sanctie bij een verboden opeenvolging is: de herkwalificatie van de overeenkomst. De reeks opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd wordt omgezet naar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Die herkwalificatie blijft echter niet beperkt tot een loutere wijziging in het statuut van de werknemer. Ze brengt ook alle gevolgen met zich mee die verbonden zijn aan een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, waaronder de regels inzake beëindiging.

Dit betekent dat de werkgever de overeenkomst niet langer eenvoudig kan laten eindigen door het verstrijken van de overeengekomen termijn. Indien de overeenkomst als een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt beschouwd, moet de werkgever de normale regels inzake opzegging naleven. Daarbij geldt een opzegtermijn die wordt berekend in functie van de anciënniteit van de werknemer. De herkwalificatie werkt dus rechtstreeks door in de beëindigingsmodaliteiten van de arbeidsrelatie.

Vooraf wanneer de herkwalificatie retroactief wordt uitgesproken, zijn de gevolgen ingrijpend. De werkgever die ervan uitging dat de overeenkomst voor een bepaalde tijd van rechtswege was afgelopen, en daarom geen verlenging aanbood, blijkt dan niet louter een tijdelijk contract niet te hebben vernieuwd. Juridisch wordt hij geacht een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd onregelmatig te hebben beëindigd. Aangezien geen opzegtermijn werd nageleefd, zal de werkgever in dit geval een verbrekingsvergoeding verschuldigd zijn. Die vergoeding stemt overeen met het loon waarop de werknemer nog recht zou hebben gehad indien de overeenkomst wel met naleving van de toepasselijke opzegtermijn was beëindigd. Het is nogal evident dat de werknemer achteraf niet alsnog een opzegtermijn kan naleven: de verbreking kan niet worden ingetrokken, en de overeenkomst is onherroepelijk beëindigd.

Daarin ligt de disproportionaliteit van de sanctie. De gevolgen zijn zwaar, en treden ook op voor de werkgever die te goeder trouw handelde. Een werkgever die bewust tijdelijke contracten opstapelt om opzegbescherming van de werknemer te omzeilen, wordt op dezelfde manier geconfronteerd met de gevolgen van herkwalificatie als een werkgever die een beperkte fout maakt in de toepassing van de regelgeving, en, zoals uit het voorgaand deeltje blijkt: zo'n beperkte fout is snel gemaakt.

Deze strenge sanctielogica contrasteert overigens met de historische wijze waarop de problematiek aanvankelijk werd benaderd. Zoals in het juridisch kader werd uiteengezet, speelden de werkrechtsheden een belangrijke rol in de bestrijding van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd. Hun tussenkomst vertrok niet louter vanuit een sanctionerende reflex, maar had ook een bemiddelend karakter. De beoordeling gebeurde in functie van het concrete evenwicht tussen partijen en van de vraag of de werkgever werkelijk de bedoeling had om de regels inzake opzegging te ontwijken.

De huidige regeling is daarentegen veel binairder. Dat is moeilijk te verantwoorden. De herkwalficatie is begrijpelijk als reactie op doelbewust ontwijking van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Ze wordt echter problematisch wanneer ze ook als automatische sanctie geldt bij situaties waarin de tijdelijke aard van de personeelsnood op zichzelf niet betwistbaar is. Daardoor verschuift het karakter van de herkwalficatie. Ze fungeert niet langer uitsluitend als waarborg ter bescherming van de werknemer, maar krijgt ook een uitgesproken sanctionerend en disciplinerend karakter ten aanzien van de werkgever. Dat is vooral problematisch wanneer geen sprake is van een bewezen misbruik, maar van een betwiste wettige reden, een verkeerde inschatting, of een beperkte miskenning van een complexe en vage regeling.

5.6 Paradox van de bescherming

De beschermingslogica achter de regelgeving inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten heeft niet enkel gevolgen op het ogenblik waarop een geschil ontstaat. Ze werkt ook preventief door in de beslissingen die werkgevers nemen vóór deze overgaan tot aanwerving, of verlenging of hernieuwing van een tijdelijke arbeidsovereenkomst. Wanneer het risico bestaat dat een opeenvolging van tijdelijke arbeidsovereenkomsten aanleiding geeft tot herkwalficatie naar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, kan dit werkgevers ertoe aanzetten voorzichtiger om te gaan met tijdelijke indienstneming.

Die terughoudendheid kan ook nadelig zijn voor werknemers zelf. In bepaalde situaties kan een tijdelijke arbeidsovereenkomst immers net een opstap vormen naar tewerkstelling, ervaring, of verdere samenwerking. Dat geldt bijvoorbeeld voor personen die geleidelijk opnieuw willen toetreden tot de arbeidsmarkt, studenten die tijdelijk beschikbaar zijn, werknemers die projectmatig willen werken, of kandidaten waarvan de werkgever nog niet zeker weet of ze duurzaam binnen de organisatie passen. Wanneer werkgevers vrezen dat een bijkomende tijdelijke overeenkomst juridisch te risicovol wordt, bestaat het gevaar dat zij niet kiezen voor een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, maar integendeel volledig afzien van verdere tewerkstelling.

Daarin schuilt de paradox van de bescherming. Om de werknemer te beschermen tegen misbruik, wordt van de werkgever een hoge mate van voorzichtigheid verwacht. Gelet op de zware gevolgen van een herkwalficatie is die voorzichtigheid begrijpelijk. Net daardoor kan de werkgever er echter voor kiezen om de opeenvolging niet verder toe te passen, zelfs wanneer de tijdelijke personeelsnood

reëel en legitiem is, of zelfs wanneer de werknemer zélf vragende partij zou zijn om verder tijdelijk te werken. Het mes snijdt dus langs twee kanten: de regeling beoogt werknemers te beschermen tegen misbruik van tijdelijke contracten, maar kan tegelijk verhinderen dat een door de werknemer gewenste of gevraagde tweede tijdelijke tewerkstelling tot stand komt.

Daarbij komt dat de regeling oorspronkelijk vertrekt vanuit wantrouwen tegenover de werkgever. De werkgever wordt geacht misbruik te kunnen maken van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd, en de werknemer krijgt de mogelijkheid om de herkwalificatie in te roepen. Door de eenzijdige opbouw van deze bescherming kan echter een omgekeerd wantrouwen ontstaan. De werknemer kan op het ogenblik van de overeenkomst akkoord gaan met een bijkomend tijdelijk contract, maar achteraf alsnog de herkwalificatie vorderen en aanspraak maken op de gevolgen van een onregelmatige beëindiging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Voor de werkgever betekent dit dat zelfs een vrijwillig aangegane tijdelijke samenwerking niet volledig veilig is.

De bescherming kan daardoor haar eigen doel voorbijschieten. De regeling werd ingevoerd om werknemers meer zekerheid te bieden, maar kan in haar huidige toepassing net het gevolg hebben dat werkgevers voorzichtiger worden om tijdelijke tewerkstellingen aan te bieden. Een werknemer die bereid of zelfs vragende partij is voor een tijdelijke tewerkstelling, kan die mogelijkheid daartoe verliezen doordat de werkgever het risico te groot acht. De bescherming is dan niet langer een waarborg van de werknemer, maar net een drempel voor de werkgever. Werknemers worden zo onrechtstreeks benadeeld door een regeling die net bedoeld was om hun positie op de arbeidsmarkt te versterken.

6 Besluit

6.1 Synthese

Deze bijdrage onderzocht de regelgeving inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd vanuit sociaal-juridisch perspectief. De centrale vraag was of deze regelgeving, zoals vervat in artikelen 10 en 10*bis* WAO, nog te rechtvaardigen valt binnen een arbeidsmarkt die wordt gekenmerkt door krapte, en een beleid dat inzet op flexibilisering en modernisering van het arbeidsrecht. Om deze vraag te beantwoorden, werd de analyse opgebouwd rond drie luiken: het juridisch kader, de arbeidsmarktpraktijk, en de beleidscontext. Deze drie luiken werden vervolgens samengebracht in het spanningsveld tussen wetgeving, praktijk, en beleid.

Uit het juridisch kader blijkt dat de regelgeving inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten duidelijk vertrekt vanuit een beschermingslogica. Het Belgisch arbeidsrecht is historisch gegroeid vanuit de nood om het structureel onevenwicht tussen werkgever en werknemer te corrigeren. Binnen die context werd de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd als uitgangspunt beschouwd, terwijl arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd eerder als uitzondering werden benaderd. De regelgeving rond opeenvolgende arbeidsovereenkomsten past binnen diezelfde gedachte. De wetgever wou vermijden dat werkgevers tijdelijke contracten structureel zouden aanwenden om de stabiliteit en opzegbescherming die een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd biedt, te ontwijken.

Artikel 10 WAO vormt daarbij het uitgangspunt. Wanneer meerdere arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd elkaar opvolgen zonder onderbreking die aan de werknemer toe te schrijven is, wordt vermoed dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is tot stand gekomen. De werkgever kan dit vermoeden slechts weerleggen wanneer hij aantoont dat de opeenvolging gerechtvaardigd is door de aard van het werk of door een andere wettige reden. Artikel 10*bis* WAO voorziet vervolgens in afwijkingsmogelijkheden, maar ook die worden strikt begrensd. Opeenvolging is slechts mogelijk binnen vaste grenzen inzake aantal, minimum- en maximumduur, en totale duurtijd. In bepaalde gevallen is ook voorafgaande toestemming van de bevoegde inspectiedienst vereist. De wet laat tijdelijke opeenvolging dus wel toe, maar slechts binnen een beperkt en gecontroleerd kader.

De historiek van deze bepalingen toont aan dat de beschermingsgedachte niet toevallig is. De regeling kwam tot stand in een context waarin opeenvolgende tijdelijke contracten werden gezien als een manier om opzegtermijnen en werkstabiliteit te ontwijken. De ratio legis was dan ook duidelijk: de werknemer beschermen tegen een opeenvolging van tijdelijke arbeidsovereenkomsten die in werkelijkheid een duurzame arbeidsrelatie verborgen. Die ratio verklaart waarom de wetgever de opeenvolging van tijdelijke contracten met wantrouwen benaderde, en waarom de sanctie bestaat in de herkwalificatie naar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

Het tweede luik onderzoekt de arbeidsmarktpraktijk waarin deze regelgeving vandaag functioneert. Daaruit blijkt dat de huidige arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door structurele arbeidsmarktkrapte. Die krapte kan niet louter worden verklaard door conjunctuurschommelingen. Hoewel hoofconjunctuur aanleiding kan even tot een stijging van het aantal vacatures, wordt de huidige krapte versterkt door structurele factoren zoals vergrijzing, mismatch tussen vraag en aanbod, en lage arbeidsmarktparticipatie. Daardoor verdwijnen moeilijk in te vullen vacatures niet automatisch wanneer de conjunctuur wijzigt.

De arbeidsmarktpraktijk toont verder aan dat arbeidsmarktkrapte zich concreet vertaalt in moeilijk in te vullen vacatures, knelpuntberoepen, en druk op de arbeidsorganisatie. Werkgevers worden geconfronteerd met tijdelijke tekorten, afwezigheden, piekperiodes, en onzekerheid over toekomstige personeelsnoden. Wanneer vacatures niet of laattijdig ingevuld raken, moeten bestaande werknemers vaak bijkomende taken opnemen. Dat kan leiden tot hogere werkdruk, absenteïsme, en verdere uitval, waardoor de arbeidsmarktkrapte zichzelf verder kan versterken.

Binnen die context wordt flexibiliteit steeds belangrijker. Werkgevers zoeken naar manieren om sneller en wendbaarder in te spelen op tijdelijke personeelsnoden. Tegelijk is flexibiliteit niet uitsluitend een werkgeversbelang. Ook werknemers hechten belang aan werkbaarheid, autonomie, werk-privébalans, en de mogelijkheid om arbeid op een aangepaste manier te organiseren. De arbeidsmarktpraktijk toont dus dat flexibiliteit geen bijkomstig gegeven meer is, maar een structureel onderdeel van de hedendaagse organisatie van arbeid.

Het derde luik onderzoekt de beleidscontext. Daaruit blijkt dat de federale regering inzet op activering, verhoging van de werkzaamheidsgraad, en modernisering van het arbeidsrecht. De arbeidsmarkt wordt in het regeerakkoord benaderd vanuit de nood om meer mensen aan het werk te krijgen, arbeid beter te organiseren, en de arbeidsmarkt dynamischer te maken. Flexibiliteit speelt daarin een centrale rol.

Het beleidsluik toont vervolgens dat de regering flexibiliteit niet langer beschouwt als een randfenomeen binnen het arbeidsrecht. De besproken hervormingen raken aan verschillende manieren waarop arbeid kan worden georganiseerd: bijkomende arbeid via flexijobs, tijdelijke inzet via studentenarbeid, ruimere arbeidsprestaties via vrijwillige overuren, en een soepelere benadering van het begin en einde van de arbeidsrelatie via het ontslagrecht. Hoewel deze maatregelen inhoudelijk verschillen, vertrekken ze vanuit dezelfde gedachte dat klassieke arbeidsrechtelijke grenzen opnieuw worden afgewogen tegen de nood aan activering, inzetbaarheid, en ondernemingszekerheid.

Daarmee wordt duidelijk dat het arbeidsrecht in het actuele beleid niet als een onveranderlijk beschermingskader wordt benaderd. Bescherming blijft aanwezig, maar wordt meer dan vroeger afgewogen tegenover de vraag of regels nog bijdragen tot een werkbare en dynamische arbeidsmarkt. Die vaststelling is belangrijk voor deze bijdrage, omdat ze de regeling inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten in een bredere hervormingscontext plaatst.

In het spanningsveld werden deze drie luiken met elkaar geconfronteerd. Daaruit blijkt vooreerst dat de regeling tijdelijke arbeid wel erkent, maar opeenvolgende tijdelijke arbeid slechts als uitzondering aanvaardt. De arbeidsovereenkomst voor een bepaalde tijd kan in de praktijk een nuttig instrument van flexibiliteit zijn, bijvoorbeeld bij tijdelijke afwezigheden, projectmatige opdrachten, piekperiodes, of onzekerheid over de duur van bepaalde activiteiten. Toch wordt die flexibiliteit sterk beperkt zodra ze opeenvolging vereist. De wet erkent dus de mogelijkheid van tijdelijke opeenvolging, maar plaatst haar onmiddellijk binnen een strikt uitzonderingsregime.

Vervolgens werd onderzocht of de beschermingslogica achter deze regeling vandaag nog dezelfde draagwijdte kan behouden. De historische functie van de regeling blijft verklaarbaar: ze moest werknemers beschermen tegen misbruik door een structureel sterkere werkgever. De arbeidsmarktverhoudingen zijn echter gewijzigd. Werknemers beschikken vandaag over een ruimer sociaalrechtelijk beschermingskader, worden collectief vertegenwoordigd, en bevinden zich in bepaalde sectoren, mede door de arbeidsmarktkrapte, in een sterkere onderhandelingspositie dan vroeger. De oorspronkelijke ongelijkheid tussen werkgever en werknemer bestaat dus niet meer in dezelfde algemene vorm. Daardoor past de eenzijdige beschermingslogica waarop de regeling steunt minder goed binnen de huidige arbeidsmarktverhoudingen.

Daarnaast bleek dat de toepassing van de regeling bijzonder delicaat is. De voorwaarden van artikel 10*bis* WAO vereisen een meticuleuze voorafgaande planning. Minimum- en maximumduren, maximumaantallen, vormvereisten en de beoordeling van onderbrekingen maken dat een werkgever ook te goeder trouw een aanzienlijk risico loopt. Daar komt bij dat ook de begrippen «aard van het werk» en «wettige reden» niet scherp door de wet worden afgebakend. Enkele voorbeelden uit de memorie van toelichting van destijds, gestaafd met toepassing uit de rechtspraak, zoals de economisch ongunstige toestand van de onderneming, het belang van de werknemer, en het bestendig gebruik, geven weliswaar wat meer invulling aan de termen, maar bieden geen sluitende omschrijving. De werkgever beschikt daardoor niet altijd over een duidelijke wettelijke toets om vooraf te beoordelen of een opeenvolging rechtsgeldig zal zijn.

Die onzekerheid wordt versterkt doordat de beoordeling uiteindelijk bij de rechter ligt. Een werkgever kan menen dat een opeenvolging gerechtvaardigd is door een tijdelijke financiering, een subsidiekader, een projectmatige nood, of het belang van de werknemer, maar achteraf toch geconfronteerd worden met de vaststelling dat de ingeroepen reden onvoldoende is. Omgekeerd blijkt uit de rechtspraak dat bijvoorbeeld louter schommelend werkvolume of onzekerheid over toekomstige opdrachten niet noodzakelijk volstaat. De regeling biedt op dat punt weinig rechtszekerheid, terwijl de gevolgen van een verkeerde toepassing zwaar zijn.

Ook de sanctie werd kritisch onderzocht. Bij een verboden opeenvolging wordt de reeks arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd geherkwalificeerd naar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Die herkwalificatie blijft niet beperkt tot een wijziging van de kwalificatie, maar brengt ook de beëindigingsregels van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met zich mee. Wanneer de

werkgever de samenwerking heeft beëindigd in de veronderstelling dat het tijdelijk contract van rechtswege was afgelopen, kan hij achteraf worden geacht een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd onregelmatig te hebben beëindigd. In dat geval is hij onmiddellijk een verbrekingsvergoeding verschuldigd.

Daarin ligt een belangrijk proportionaliteitsprobleem. De herkwalificatie is begrijpelijk als reactie op doelbewust ontwijking van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd – althans de bescherming die het biedt. Het wordt echter problematisch wanneer dezelfde zware gevolgen intreden bij een vergissing, een beperkte afwijking, of een te goeder trouw gemaakt inschatting binnen een dergelijke complexe regeling. De sanctie maakt geen onderscheid al naargelang de werkgever doelbewust te kwader trouw handelde of slechts een beperkte fout maakte. Daardoor krijgt de herkwalificatie niet enkel een beschermend karakter, maar ook een sanctionerend en disciplinerend effect ten aanzien van de werkgever.

Ten slotte werd gewezen op de paradox van de bescherming. Een regeling die oorspronkelijk werd ingevoerd om werknemers zekerheid te bieden, kan in haar huidige toepassing ook onrechtstreeks nadelig zijn voor werknemers. Wanneer werkgevers het risico op herkwalificatie te groot achten, kunnen ze ervoor kiezen om geen bijkomende tijdelijke tewerkstelling meer aan te bieden. Een werknemer die bereid, of zelfs vragend is, voor verdere tijdelijke tewerkstelling, kan die kans daardoor verliezen. De bescherming vormt dan niet langer uitsluitend een waarborg voor de werknemer, maar ook een drempel voor de werkgever. Werknemers kunnen zo onrechtstreeks benadeeld worden door een regeling die oorspronkelijk net bedoeld was om hun positie te versterken.

Samengevat toont het onderzoek aan dat de huidige regeling op meerdere niveaus onder druk staat. Ze sluit moeilijk aan bij de flexibiliteit die de arbeidsmarktpraktijk vandaag vraagt, en die ook beleidsmatig wordt nagestreefd. Ze steunt op een beschermingslogica waarvan de oorspronkelijke machtsverhouding niet langer in dezelfde mate bestaat. Ze is bovendien onzeker en complex in haar toepassing, terwijl de sanctie zwaar en weinig genuanceerd is. Deze vaststellingen vormen de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvraag, en voor het persoonlijk en wetenschappelijk onderbouwd standpunt dat hierna wordt ingenomen.

6.2 Evaluatie

De onderzoeksvraag van deze bijdrage luidde of de huidige regelgeving inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd nog te rechtvaardigen valt binnen een arbeidsmarkt die wordt gekenmerkt door krapte, en binnen een beleid dat inzet op flexibilisering en modernisering van het arbeidsrecht. Op basis van de gevoerde analyse moet die vraag ontkennend worden beantwoord.

De regelgeving valt in haar huidige vorm niet langer te verantwoorden. Die conclusie volgt niet uit één afzonderlijk bezwaar, maar uit de samenloop van verschillende vaststellingen. De regeling sluit niet aan bij een arbeidsmarkt en beleidscontext waarin flexibiliteit steeds nadrukkelijker als noodzaak wordt

erkend. Ze steunt bovendien op een beschermingslogica die historisch wel verklaarbaar was, maar vandaag niet meer dezelfde draagwijdte kan behouden. Daarbovenop blijkt uit de concrete toepassing dat de regeling bijzonder delicaat is: een beperkte fout of inschatting kan zware gevolgen hebben voor de werkgever. Ook de sanctie is onvoldoende genuanceerd, omdat ze geen onderscheid maakt tussen doelbewust misbruik en een te goeder trouw gemaakte miskenning van een complexe en vage regeling. Ten slotte toont de paradox van de bescherming aan dat ook werknemers zelf onrechtstreeks nadeel kunnen ondervinden van een regel die oorspronkelijk in hun voordeel werd ingevoerd.

Samen tonen deze elementen aan dat de regeling haar evenwicht heeft verloren: ze beperkt meer dan nodig is, en sanctioneert zwaarder dan verantwoord is. Ze vertrekt nog steeds vanuit het idee dat opeenvolging van tijdelijke contracten in de eerste plaats verdacht is. Dat uitgangspunt past niet meer binnen de hedendaagse arbeidsmarkt. Werkgevers bevinden zich niet langer in een positie waarin ze zonder moeite werknemers kunnen vervangen, of arbeidsvoorwaarden eenzijdig kunnen opleggen. In heel wat sectoren moeten ze concurreren om arbeidskrachten, zoeken ze naar geschikte kandidaten, en worden ze geconfronteerd met tijdelijke of moeilijk voorspelbare personeelsnoden. Het is dan niet langer verdedigbaar dat de regelgeving zo eenzijdig blijft uitgaan van wantrouwen tegenover de werkgever.

Dat betekent niet dat werknemersbescherming als waarde moet verdwijnen. Het betekent wel dat deze concrete beschermingsmaatregel haar grenzen heeft bereikt. Bescherming mag geen automatisme worden dat losstaat van de werkelijkheid waarin ze functioneert. Wanneer een regel niet langer enkel misbruik verhindert, maar ook legitieme tijdelijke tewerkstelling bemoeilijkt, is hervorming noodzakelijk. De vraag is dus niet of werknemers beschermd mogen worden, maar of deze specifieke bescherming nog in verhouding staat tot het risico dat ze wil vermijden. Die vraag moet ontkennend worden beantwoord.

Ook vanuit beleidsmatig oogpunt is het behoud van de huidige regeling moeilijk tot niet te verantwoorden. Het actuele arbeidsmarktbeleid zet in op activering, flexibiliteit, en modernisering. Op verschillende domeinen worden klassieke arbeidsrechtelijke grenzen herbekeken. Studentenarbeid wordt uitgebreid. Flexijobs worden ruimer toegankelijk. Vrijwillige overuren worden hervormd. De opzegtermijn in de beginfase van de arbeidsovereenkomst wordt verkort. De opzegtermijn wordt geplafonneerd. Telkens wordt erkend dat het arbeidsrecht niet onbeweeglijk kan blijven wanneer de arbeidsmarkt verandert. Tegen die achtergrond is het moeilijk te verdedigen dat de regelgeving inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten buiten schot blijft.

Net deze regeling raakt immers aan dezelfde kernvraag: de verhouding tussen bescherming en flexibiliteit. Indien de regering op andere domeinen aanvaardt dat bescherming opnieuw moet worden afgewogen tegen werkbaarheid en ondernemingszekerheid, moet ook deze regeling in dat debat worden betrokken. Dat is geen aanval op de beschermingsfunctie van het arbeidsrecht. Het is net een consequente toepassing van de hervormingslogica die op andere plaatsen al wordt gevolgd.

De huidige regeling is bovendien te weinig verfijnd. Ze maakt onvoldoende onderscheid tussen de werkgever te kwader trouw die tijdelijke contracten opstapelt om opzegbescherming van de werknemer te ontwijken, en de werkgever die te goeder trouw geconfronteerd wordt met een tijdelijke opdracht, een onzekere financiering, een verlengde afwezigheid, of een beperkte bijkomende personeelsnood. Die situaties zijn wezenlijk verschillend. Toch kunnen ze onder de huidige regeling tot dezelfde sanctie leiden. Dat valt juridisch nauwelijks te verdedigen. Een moderne regeling moet misbruik bestrijden, maar mag niet doen alsof elke afwijking van het wettelijk kader dezelfde ernst heeft.

Daarom moet de regelgeving worden versoepeld, of minstens grondig worden herijkt. Een volledige en onvoorwaardelijke afschaffing ligt niet noodzakelijk voor de hand, omdat daarmee het risico bestaat dat werkgevers opnieuw onbeperkt tijdelijke contracten kunnen gebruiken, en de opzegbescherming verbonden aan arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd snel wordt uitgehold. Maar het behoud van de huidige regeling is evenmin aanvaardbaar. De wetgever moet minstens onderzoeken hoe het kader ruimer, duidelijker, en evenrediger kan worden gemaakt.

Een eerste piste is het versoepelen van de voorwaarden van artikel 10*bis* WAO. De minimumduur van drie maanden per overeenkomst sluit niet altijd aan bij korte opdrachten, vakantieperiodes, tijdelijke pieken, of beperkte projectverlengingen. Een regeling die tijdelijke arbeid wil toelaten, maar enkel wanneer de personeelsnood toevallig in blokken van minstens drie maanden past, is te weinig realistisch. Een kortere minimumduur of een afzonderlijk regime voor korte tijdelijke noden zou beter aansluiten bij de praktijk.

Een tweede piste is het verduidelijken van de begrippen uit artikel 10 WAO. De "aard van het werk" en de "wettige reden" blijven te afhankelijk van rechterlijke appreciatie *à posteriori*. Voor werkgevers is vooraf onvoldoende duidelijk welke redenen aanvaardbaar zijn. De wetgever zou kunnen voorzien in een niet-limitatieve lijst van objectieve rechtvaardigingsgronden, zoals tijdelijke financiering, projectmatige opdrachten, vervanging van afwezige werknemers, seizoensgebonden activiteiten, gefaseerd instroom, of gewoonweg het geïnformeerd akkoord van de werknemer. Dat zou de rechtszekerheid vergroten zonder misbruik vrij spel te geven.

Een derde piste is het herbekijken van de sanctie. Herkwalificatie naar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is passend wanneer sprake is van doelbewuste ontwijking van werknemersbescherming. Ze is veel minder passend wanneer de werkgever en beperkte fout maakt binnen de complexe regeling. De wetgever zou kunnen onderzoeken of een meer genuanceerde sanctie mogelijk is, waarbij rekening wordt gehouden met de ernst van de miskennis, de bedoeling van de werkgever, en het werkelijk nadeel voor de werknemer. Het huidige alles-of-nietsmechanisme mist nuance.

Een bijkomende piste is het invoeren van een pilootfase. De wetgever heeft in het verleden al gewerkt met tijdelijke regelingen en herevaluaties. Een tijdelijke versoepeling van de regels inzake opeenvolgende arbeidsovereenkomsten zou

toelaten om na te gaan welk effect een ruimer kader heeft op tewerkstelling, rechtszekerheid, en misbruikrisico. Dat zou het debat uit de sfeer van vrees en veronderstelling halen. Indien blijkt dat een versoepeling leidt tot meer tijdelijke arbeidskansen zonder noemenswaardig misbruik, kan de regeling definitief worden aangepast. Indien misbruik toeneemt, kan de wetgever gerichter ingrijpen.

Daarbij moet eerlijk worden erkend dat er geen bewezen oorzakelijk verband is tussen de huidige strenge regelgeving omtrent opeenvolging en de arbeidsmarktkrapte, de lage arbeidsmarktparticipatie, en de beperkte arbeidsmobiliteit. Toen de regeling indertijd voor een beperkte tijd werd ingevoerd, werd afgezien van een evaluatiemoment met het oog op een permanente invoering. De arbeidsmarkt kent verschillende problemen die niet zullen worden opgelost door een versoepeling van artikelen 10 en 10*bis* WAO. Dat is echter ook geen juiste toets. De vraag is niet of deze ene regeling de arbeidsmarktproblemen veroorzaakt, maar of ze nog past binnen een arbeidsmarkt waarin tijdelijke en flexibele tewerkstelling steeds belangrijker wordt. Dat doet ze niet.

Het debat in dezen mag niet worden geblokkeerd door het argument dat ze een verworven bescherming betreft. Niet elke verworven bescherming is in haar bestaande vorm onaantastbaar. Het arbeidsrecht is historisch gegroeid door in te grijpen waar de maatschappelijke werkelijkheid dat vereiste. Diezelfde logica geldt vandaag opnieuw. Wanneer een beschermingsregel niet meer overeenstemt met de realiteit waarvoor hij moet gelden, moet hij worden herbekeken. Dat is geen achteruitgang, maar actualisering.

De grootste weerstand tegen een hervorming zal vermoedelijk komen van werknemersorganisaties, omdat elke versoepeling van dergelijke beschermingsregels snel wordt gelezen als een afbouw van die bescherming. Die terughoudendheid is begrijpelijk, maar mag het debat niet onmogelijk maken. Een weigering om de regeling te bespreken houdt in dat men een historisch beschermingsmechanisme behoudt, zelfs wanneer het in concrete gevallen niet langer beschermt, maar afremt. Werknemersbescherming mag geen dogma zijn. Ze moet effectief blijven, gericht blijven, en aangepast blijven aan de realiteit.

Het standpunt waarmee deze bijdrage wordt afgesloten is duidelijk: de huidige regeling moet verdwijnen in haar bestaande vorm. Niet noodzakelijk door elke begrenzing van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten af te schaffen, maar wel door het huidig strikt en eenzijdig kader te vervangen door een soepeler, duidelijker of evenrediger systeem. De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd mag een belangrijk uitgangspunt blijven, maar ze mag niet worden beschermd via regels die legitieme tijdelijke tewerkstelling onnodig bemoeilijken.

De toekomst van artikelen 10 en 10*bis* ligt dus niet in behoud, maar in hervorming. De regel zoals ze vandaag bestaat, past niet meer bij de arbeidsmarktpraktijk, niet meer bij de beleidsmatige hervormingsrichting, en niet meer bij de gewijzigde tijdsgeest. Een modern arbeidsrecht moet bescherming bieden waar bescherming nodig is, maar ook durven loslaten waar bescherming disproportioneel geworden is. Op dat punt is de huidige regeling voorbijgestreefd.

Literatuurlijst

Wetgeving

Interne normen

Richtlijn (EU) nr. 1999/70 van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd

Richtlijn (EU) nr. 1997/81 van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid.

Richtlijn (EU) nr. 2008/14 van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid.

Grondwet.

Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen.

Wet 10 februari 2026 houdende diverse fiscale bepalingen, *BS* 27 februari 2026

Wet 18 december 2025 houdende diverse bepalingen, *BS* 30 december 2025.

Wet 31 juli 2023 tot uitvoering van het afsprakenkader in het kader van de interprofessionele onderhandelingen voor de periode 2023-2024, *BS* 5 september 2023.

Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, *BS* 31 maart 1994.

Herstelwet 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, *BS* 24 januari 1985.

Wet 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, *BS* 22 augustus 1978.

Wet van 22 juli 1952 betreffende de dienstplicht, *BS* 31 juli 1952.

Wet van 11 maart 1954 tot wijziging van de wetten betreffende het jaarlijks verlof der loonarbeiders, *BS* 20 maart 1954.

Wet 28 september 1932 tot wijziging van artikel 27 der wet op het bedieningscontract, *BS* 10 oktober 1932.

Wet 7 augustus 1922 betreffende de arbeidsovereenkomst voor bedienden, *BS* 16-17 augustus 1922.

KB 19 april 2026 tot bepaling van het begrip lichte arbeid als bedoeld in artikel 7.15 van de arbeidswet van 16 maart 1971, *BS* 4 mei 2026.

KB 17 mei 2025 tot wijziging van de bijlage III van het KB/WIB 92 op het stuk van studentenarbeid, *BS* 26 mei 2025.

KB 3 februari 2025 tot benoeming van de regering, *BS* 4 februari 2025.

KB van 17 juni 1994 tot aanwijzing van de ambtenaren die bevoegd zijn om toestemming te verlenen voor het sluiten van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd, bedoeld in artikel 10bis, § 3, van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, en tot vaststelling

van de procedure met het oog op het bekomen van deze toestemming, BS 25 juni 1994.

Voorbereidende documenten

Wetsontwerp tot wijziging van artikel 37/2 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, wat de opzeggingstermijnen betreft wanneer de werknemer niet meer dan zes maanden anciënniteit telt, KAMER, 2025-2026, 23 februari 2026, 56-1346/1.

Memorie van toelichting bij Wetsontwerp tot wijziging van artikel 37/2 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, wat de opzeggingstermijnen betreft wanneer de werknemer niet meer dan zes maanden anciënniteit telt, KAMER, 2025-2026, 23 februari 2026, 56-1346/1.

Regeringsverklaring – Regeerakkoord, KAMER, 2024-2025, 4 februari 2025, 56-20.

Wetsontwerp houdende diverse arbeidsbepalingen, KAMER, 2025-2026, 3 februari 2026, 56-1324/1.

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten met het oog op de beperking van de duur van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd en vervangingsovereenkomsten, KAMER, 2022-2023, 23 januari 2023, 55-3096/1.

Wetsontwerp houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling: Verslag van mevrouw D'Hondt, KAMER, 1997-1998, 8 januari 1998, 1269/4.

Amendement van de heren Wauters en Detienne op het wetsontwerp houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, KAMER, 1997-1998, 16 december 1997, 1269/3.

Wetsontwerp houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, KAMER, 1997-1998, 5 november 1997, 1269/1.

Wetsontwerp houdende sociale bepalingen: Verslag door de heer Vandendriessche, KAMER, 1993-1994, 18 maart 1994, 1343/5.

Ontwerp van wet houdende sociale bepalingen: Verslag door de heer De Roo, SENAAT, 1993-1994, 24 februari 1994, 980/2.

Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende sociale bepalingen, SENAAT, 1993-1994, 9 februari 1994, 980/1.

Ontwerp van programmawet: Verslag door de heer De Roo, KAMER, 1989-1990, 4 december 1989, 975-10.

Memorie van toelichting bij het ontwerp van programmawet, KAMER, 1989-1990, 17 november 1989, 975-1.

Ontwerp van herstel houdende sociale bepalingen: Verslag van de heren Claeys en Conrotte, SENAAT, 1984-1985, 3 december 1984, 757/2-7.

Memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, SENAAT, 1981-1982, 31 januari 1982, 80/1.

Ontwerp van wet betreffende de arbeidsovereenkomsten: Verslag van de heer Vannieuwenhuyze, SENAAT, 1977-1978, 1 december 1977, 258/2.

Ontwerp van Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten, SENAAT, B.Z. 1974, 4 september 1974, 381-1.

Memorie van toelichting bij het Ontwerp van Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten, SENAAT, B.Z. 1974, 4 september 1974, 381-1.

Wetsontwerp tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten: Verslag van de heer Verhenne, KAMER, 1968-1968, 21 mei 1969, 270/7.

Amendement van de heer Nyffels op het wetsontwerp tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten, KAMER, 1968-1968, 16 april 1969, 270/6.

Memorie van toelichting bij het Ontwerp van Wet tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten, KAMER, 1966-1967, 27 april 1967, 407-1.

Projet de Loi sur le Contrat de Travail: Rapport de la Commission de l'Industrie et du Travail, SENAAT, 1899-1900, 2 februari 1900, 19.

Gedr. St. Kamer 1891-1892, 17 november 1891, nr. 13.

Beleidsdocumenten

Eurostat, Employment and activity by sex and age - annual data, 12 maart 2026, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_emp_a/default/table?lang=en&category=labour.employ.lfsi.lfsi_emp.

Eurostat, Job vacancy rate by NACE Rev. 2 activity - annual data, 19 februari 2026, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/jvs_a_rate_r2/default/table?lang=en&category=labour.jvs.

RvS, Advies ontwerp van wet betreffende de arbeidsovereenkomsten, 2 maart 1973, 11.820.

RvS, Advies ontwerp van wet tot wijziging van de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten, 20 januari 1967, 9397/1.

NATIONALE ARBEIDSRAAD, Advies voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten met het oog op de beperking van de duur van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde tijd en vervangingsovereenkomsten, 24 mei 2022.

NATIONALE ARBEIDSRAAD, Interprofessioneel akkoord 1995-1996, 7 december 1994.

NATIONALE ARBEIDSRAAD, Advies voorstellen van amendement op de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten, 23 april 1970.

STATBEL, Job vacancy survey, 6 maart 2026, JVS_Tab_1BE_2025, https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Werk%20%26%20opleiding/9.2%20Arbeidsmarkt/9.2.3%20Vacatures%20op%20arbeidsmarkt/JVS_STATBEL_NL.xls.

STATBEL, Actieve (werkende en werkloze) en inactieve bevolking sinds 2017 op basis van de hervormde Enquête naar de ArbeidsKrachten, per kwartaal, gewest, leeftijdsklasse en onderwijsniveau, 16 maart 2026, <https://bestat.statbel.fgov.be/bestat/crosstable.xhtml?view=577e7eeb-dc77-4461-b190-9164ad1da877>.

HRW, Stand van zaken op de arbeidsmarkt, 5 juli 2023, https://hrw.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/202307_hrw_stand_van_zaken_op_de_arbeidsmarkt.pdf.

HRW, Welke positie hebben de laaggeschoolden op de arbeidsmarkt in België?, 18 februari 2021, https://hrw.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/hrw_2020_laagg eschoolden.pdf.

VDAB, Knelpuntberoepen in Vlaanderen – Editie 2026, 1 februari 2026, <https://www.vdab.be/sites/default/files/media/files/Knelpuntberoepen2026.pdf>.

OVER.WERK, 1/2025 Halfjaarlijks tijdschrift 35^e jaargang, 23 juni 2025, https://www.steunpuntwerk.be/files/publications/OW/OW_2025_1/OverWerk_2025_1_volledig_nummer.pdf.

OVER.WERK, 1/2011 Knelpuntberoepen in Vlaanderen: Moeilijk maar niet onmogelijk!, 3 januari 2011, https://www.steunpuntwerk.be/files/publications/OW/OW_2011_1/overwerk_2011_1_03.pdf.

Rechtsleer

X, 'Minimum van drie maanden moet de volle drie maanden zijn!', Tips & Advies Personeel 2020/26, 12.

VAN EECKHOUTTE W., [*Handboek Belgisch Arbeidsrecht*] *Algemeen*, Kluwer, 2014.

MAGITS M., 'De Wet van 10 maart 1900 op de arbeidsovereenkomst: de honderdjarige evolutie vóór en na' in STROOBANT M. en VANACHTER O. (eds.), *HONDERD JAAR ARBEIDSOVEREENKOMSTENWET*, Intersentia, 2001.

PLETS I., 'Grenzen aan de flexibiliteit van tijdelijke tewerkstelling', *Or.* 2004/6.

STEVENS F., *Het coalitieverbod in België*, Die Keure, 1998.

VANDEPITTE P., *Chrono. 5 : 18de en 19de eeuw : de opgang van liberalisme, nationalisme en socialisme*, De Nederlandsche Boekhandel, 1984.

Rechtspraak

Cass. 2 december 2002, S.02.0060.N, ECLI:BE:CASS:2002:ARR.20021202.7.

Cass. 31 oktober 1975, ECLI:BE:CASS:1975:ARR.19751031.9, Arr.Cass. 1975.

GwH 17 juni 2021, 93/2021, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.093

GwH 4 mei 2005, 87/2005, ECLI:BE:GHCC:2005:ARR.087.

Arbh. Brussel 17 januari 2017, AR 2014/AB/1000, *Or.* 2017/8.

Arbh. Brussel 21 november 2008, ECLI:BE:CTBRL:2008:ARR.200811.

Arbh. Brussel 18 maart 2005, ECLI:BE:CTBRL:2005:ARR.20050318.5.

Arbh. Brussel 23 maart 2001, ECLI:BE:CTBRL:2001:ARR.20010323.8

Arbh. Antwerpen 3 februari 1997, JTT 1997/684.

Arbh. Brussel (4^e k.), 24 mei 1991, JTT 1991/507.

W.R. Beroep Gent 25 december 1952, T.S.R. 1953/3.

W.R. Beroep Brugge 31 oktober 1952, T.S.R. 1954/1.

W.R. Gent 20 augustus 1964, T.S.R. 1964/7.

W.R. Luik 12 december 1963, T.S.R. 1964/1.

Media

FOD WASO, 'Arbeidsmarkt', <https://werk.belgie.be/nl/themas/werkgelegenheid-en-arbeidsmarkt/arbeidsmarkt> (geraadpleegd op 16 maart 2026).

X, 'Begrotingsakkoord november 2025: Grote hervorming Flexi-jobs', *My Flexi-Job* 28 november 2025, <https://myflexijob.be/flexijob-maatregelen-begroting-2026/#> (geraadpleegd op 2 mei 2026).

GLEBBEEK R., 'Arbeidsmarktkrapte: wat betekent dit voor HR?', *HOORAY! HR* 10 september 2025, <https://www.hoorayhr.io/nl-be/kennisbank/arbeidsmarktkrapte/> (geraadpleegd op 17 maart 2026).

X, 'Krapte op de arbeidsmarkt in België: oorzaken, gevolgen en oplossingen', *Bayani Talent* 18 augustus 2025, <http://bayanitalent.com/nl-be/krapte-op-de-arbeidsmarkt-in-belgie-oorzaken-gevolgen-en-oplossingen/> (geraadpleegd op 16 maart 2026).

X, 'België slaagt er onvoldoende in inactieven aan het werk te krijgen', *werkenbijdeoverheid.be* 14 mei 2025, <https://www.werkenbijdeoverheid.be/blogs/1/va7lrr-belgi-slaagt-er-onvoldoende-in-inactieven-aan-het-werk-te-krijgen> (geraadpleegd op 18 maart 2026).

UNIZO, 'Deze regering verdient het predikaat "Hervormingsregering"', *UNIZO* 1 februari 2025, <https://www.unizo.be/berichten/pers/deze-regering-verdient-het-predikaat-hervormingsregering>.

X, 'Belgen zijn steeds vaker hoogopgeleid', *Jobat* 25 juli 2024, <https://www.jobat.be/nl/art/belgen-zijn-steeds-vaker-hoogopgeleid> (geraadpleegd op 15 maart 2026).

X, 'Vergrijzing van de arbeidsmarkt: hoe speel je hier op in?', *Artiflex* 3 augustus 2023, <https://artiflex.com/artikelen/vergrijzing-van-de-arbeidsmarkt-hoe-speel>

