

2015•2016
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Collectief overleg in de publieke sector: tussen wal en schip voor arbeidscontractanten

Promotor :
Prof. dr. Alexander DE BECKER

Niels Van Eygen

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2015•2016
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Collectief overleg in de publieke sector: tussen wal en
schip voor arbeidscontractanten

Promotor :
Prof. dr. Alexander DE BECKER

Niels Van Eygen

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

Samenvatting

De tewerkstelling in de private en de publieke sector zijn op een andere leest geschoeid. Dit is historisch zo gegroeid. Gelijkwaardigheid ligt aan de basis van het arbeidsrecht, in tegenstelling tot de eenzijdigheid die de publieke sector kenmerkt. Dit onderscheid zorgt eveneens voor een andere benadering van het collectief overleg in deze beide sectoren. In de private sector nemen de collectieve arbeidsovereenkomsten een prominente plaats in. Hierbinnen geldt een systeem van bindende onderhandelingen. Binnen de publieke sector neemt het collectief overleg de vorm aan van het vakbondsstatuut. De overheid heeft een onderhandelings- en overlegplicht maar de beslissingsbevoegdheid blijft bij de overheid liggen. Maar naast ambtenaren stelt de overheid ook contractanten te werk. Het uitgangspunt dat het vakbondsstatuut vorm heeft gegeven is die van de eenzijdigheid, terwijl die bij de tewerkstelling van de contractanten arbeidsrechtelijk is. De masterproef bestaat uit drie grote delen. Het voorgaande vormt het eerste grote deel.

Het tweede grote deel spitst toe op de discussie rond de eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden of de arbeidsovereenkomst. Ook hier speelt de tegenstelling tussen de private en publieke sector een belangrijke rol. De overheid kan zonder problemen gebruik maken van zijn bevoegdheid om arbeidsvoorwaarden te wijzigen ten aanzien van de ambtenaren. De contractanten daarentegen vallen onder de regeling binnen het arbeidsrecht, met name de leer van het *ius variandi* of het wijzigingsrecht. Eenzijdige wijzigingen door de (overheids)werkgever zijn op grond van deze leer een pak problematischer.

Als derde en laatste deel wordt er een overzicht gegeven van mogelijke oplossingen die de overheden meer ruimte geven om eenzijdige aanpassingen door te voeren aan de arbeidsvoorwaarden van de contractanten. Dit kan doormiddel van eenvoudige maatregelen maar eveneens door voorstellen die kunnen inhouden dat de statutaire tewerkstelling op termijn verdwijnt. Daarom is het belangrijk om dit debat weloverwogen en niet al te overhaast te voeren.

Dankwoord

Deze masterscriptie is in principe het einde van mijn rechtenopleiding. Het diploma als gevolg van vijf mooie en leerrijke jaren vormt nog altijd het toegangsticket tot de arbeidsmarkt. Maar meer dan een toegangsticket geeft het mij een gevoel van zelfvoldoening. Echter heb ik deze vijf jaren niet alleen tot een goed einde gebracht. Daarom wil ik hier stilstaan en de nodige mensen bedanken.

Als eerste wil ik dan ook mijn ouders bedanken. Zij hebben mij doorheen mijn hele leven kansen gegeven en me op ieder moment gesteund. Maar nog belangrijker hebben ze mij de vrijheid gegeven om iedere keuze zelf te maken, ook wanneer dit geen evidente keuzes waren. Ik hoop dan ook dat ik op deze manier hen terug kan plezieren.

Daarnaast wil ik mijn vriendengroep bedanken om te zorgen voor de nodige ontspanning en de toffe en soms onvergetelijke momenten doorheen de studententijd.

Voorts wil ik ook Robin Telen bedanken, één van mijn beste vrienden, voor het voorbije halfjaar. Samen proeven van het bijna ondernemerschap. Maar nog belangrijker: samen mogen dromen. Dat is het mooiste wat er is. Uitstel in deze is geen afstel.

Eveneens wil ik onze maatschappij bedanken voor de kansen en het bijzonder kwalitatieve onderwijssysteem. Er wordt te weinig bij stil gestaan, maar we mogen enorm dankbaar zijn dat we hier het leven kleur mogen geven, zeker nu dat de wereld op bepaalde plaatsen in brand staat.

Tenslotte wil ik mijn promotoren van zowel de bachelorscriptie, professor dr. Bernard Vanheusden, als de masterscriptie, professor dr. Alexander De Becker bedanken. Deze eerste omdat ik de bachelorscriptie zie als de basis en als een leerproces voor de masterscriptie. Deze laatste voor de begeleiding en het geduld bij deze masterscriptie.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 1 |
| Dankwoord | 3 |
| Inleiding | 7 |
| 1. Tewerkstelling in de private sector | 9 |
| 1.1. Spelers binnen het collectief overleg | 9 |
| 1.1.1. Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie..... | 9 |
| 1.1.1.1. Centrale Raad voor het Bedrijfsleven | 9 |
| 1.1.1.2. Nationale Arbeidsraad..... | 10 |
| 1.1.1.3. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen..... | 10 |
| 1.1.1.4. Paritaire (sub)comités..... | 11 |
| 1.1.1.5. De ondernemingsraad | 12 |
| 1.2. De betekenis van het collectief overleg | 13 |
| 1.2.1. De collectieve arbeidsovereenkomst..... | 13 |
| 1.2.1.1. De inhoud van een collectieve arbeidsovereenkomst..... | 14 |
| 1.2.1.2. De (bindende) kracht van een collectieve arbeidsovereenkomst..... | 16 |
| 1.2.1.2.1. Niet algemeen bindend verklaarde Cao | 16 |
| 1.2.1.2.2. Algemeen bindend verklaarde Cao | 16 |
| 1.2.1.3. De automatische wettelijke conversie..... | 16 |
| 1.2.1.4. Juridische waarde..... | 18 |
| 1.2.1.5. Toepassingsgebied..... | 20 |
| 1.2.2. De hiërarchie van de rechtsbronnen in het arbeidsrecht..... | 21 |
| 2. Tewerkstelling in de publieke sector | 25 |
| 2.1. Twee tewerkstellingsvormen | 25 |
| 2.1.1. Het statutair overheidspersoneelslid | 25 |
| 2.1.2. Het contractueel overheidspersoneelslid | 27 |
| 2.1.3. Een verschuiving binnen de publieke sector..... | 28 |
| 2.2. Collectief overleg | 29 |
| 2.2.1. Juridisch kader..... | 29 |
| 2.2.1.1. Historische ontwikkeling | 29 |
| 2.2.1.2. Vakbondsstatuut..... | 30 |
| 2.2.1.2.1. Situering..... | 30 |
| 2.2.1.2.2. Toepassingsgebied | 31 |
| 2.2.1.2.3. Onderhandelen en overleg..... | 32 |
| 2.2.1.2.3.1. Onderhandelingsplicht | 32 |
| 2.2.1.2.3.2. Overleg..... | 33 |
| 2.2.1.2.4. Juridische waarde | 33 |
| 2.2.1.2.5. Knelpunten | 35 |
| 2.2.1.2.6. Onderhandelingscomités..... | 35 |
| 2.2.1.2.6.1. Op het niveau van de besturen en instellingen | 36 |
| 2.2.1.2.6.2. Algemene comités | 37 |
| 2.2.1.2.7. Overlegcomités | 40 |
| 2.2.1.2.7.1. Hoge overlegcomités | 40 |
| 2.2.1.2.7.2. Basis- en tussenoverlegcomités..... | 40 |
| 2.2.1.2.7.3. Speciale overlegcomités | 41 |
| 2.2.1.3. CAO-wet | 43 |
| 2.2.1.4. Andere arbeidsrechtelijke rechtsbronnen..... | 43 |
| 3. Een vergelijkende schets van de private en publieke sector | 45 |

| | |
|---|-----------|
| 4. De (niet) eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de verschillende personeelsgroepen..... | 47 |
| 4.1. De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden in de private sector | 47 |
| 4.2. De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het statutair overheidspersoneel..... | 50 |
| 4.3. De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het contractueel overheidspersoneel..... | 54 |
| 4.3.1. Individueel niveau..... | 55 |
| 4.3.2. Collectief niveau | 58 |
| 4.3.2.1. Algemeen..... | 58 |
| 4.3.2.2. Collectieve arbeidsverhoudingen..... | 61 |
| 4.3.2.3. Incorporatieve | 64 |
| 4.4. (G)een algemeen wijzigingsrecht?..... | 65 |
| 5. Perspectieven in de toekomst?..... | 67 |
| 5.1. Bestaande mogelijkheden | 67 |
| 5.1.1. Partiële uitbreiding toepassingsgebied Cao-wet | 67 |
| 5.1.2. Cao's van de Nationale Arbeidsraad op de onderhandelingstafel..... | 68 |
| 5.1.3. Sociale bemiddelaars in de publieke sector | 68 |
| 5.2. Nieuwe voorstellen | 69 |
| 5.2.1. Bindende advies naar het voorbeeld van de autonomie overheidsbedrijven | 69 |
| 5.2.2. Overeenstemmingsvereiste naar Nederlands model | 70 |
| 5.2.3. Bijzondere nietigheidssanctie | 71 |
| 5.2.4. Een wijzigingsbeding ten voordele van de overheidswerkgever | 71 |
| 5.2.5. Protocol = Collectieve arbeidsovereenkomst | 72 |
| 5.2.6. Ambtenaren en Collectieve arbeidsovereenkomsten: (on)verzoenbaar? | 72 |
| 6. Conclusie..... | 75 |
| Bibliografie | 79 |

Inleiding

Zeg nooit ambtenaar tegen een contractueel bij de overheid. Een vergeten groep, dat zijn de contractanten in overheidsdienst vaak. Nochtans vormen zij een alsmaar groter wordende groep binnen de overheidstewerkstelling, niettegenstaande dat de statutaire tewerkstelling nog altijd de regel is. Deze evolutie laat zich het felst voelen op het lokale niveau. Het aantal contractanten bij gemeenten en provincies is gestegen naar 63% eind 2012. Bij de andere overheden bedraagt dit cijfer 40% in 2013¹. Deze groep zal dan ook met betrekking tot de collectieve arbeidsrelaties het voorwerp uitmaken van deze masterscriptie. Een vraag die hier gesteld wordt, is dan ook hoe de collectieve belangenbehartiging van deze contractanten in zijn werk gaat. Hiervoor is ook een vergelijking met de situatie in de private sector noodzakelijk.

Er zijn verschillende motieven om als overheid te werken met contractuele personeelsleden. Deze motieven zijn vaak een gevolg van financiële zorgen die de overheden achtervolgen, zoals toenemende pensioenlasten of het volgen van opgelegde besparingen bij het personeel². De statutaire en contractuele tewerkstelling in de publieke sector kennen dan ook uiteenlopende juridische grondslagen, de beginselen van beide systemen creëren dan ook een spanningsveld tussen de toepassing van beide tewerkstellingsvormen. Die spanningen komen terug in de verschillende rechtsposities, maatschappelijke discussies, juridische procedures en conflicten op de werkvloer. Dit komt tot uiting op pensioenvlak, in de aanwerving, in de verlofregelingen, maar ook in de hoogte van het salaris³. Op deze manier genieten zij niet ten volle van de voordelen die het openbaar statuut met zich meebrengt. Daarnaast bestaan er ook moeilijkheden om de regelingen zoals de collectieve arbeidsovereenkomsten in de private sector te extrapoleren naar de arbeidscontractanten in overheidsdienst. Een niet te onderschatten aandeel van de sociale bescherming is opgenomen in deze collectieve arbeidsovereenkomsten. Het belang hiervan mag dus geenszins onderschat worden. Deze situatie lijdt ertoe dat de arbeidscontractanten tussen wal en schip komen te zitten.

Het collectief arbeidsrecht maakte een groeiproces door alvorens het evolueerde tot een grondrecht. Eerst had het de status van een gewoon subjectief recht. De internationale regelgever speelde in dit groeiproces een belangrijke rol. Deze effende in België de weg voor een (zeer) laattijdige erkenning door de nationale grondwetgever ten gevolge van de grondwetsherziening van 1994⁴. Ook de implementering van dit grondrecht gebeurde in verschillende uiteenlopende regelgevingen. Het sluitstuk hiervan is de CAO-wet in de private sector. Collectief onderhandelen in

¹ Volgens het *Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België* van de FOD Sociale zekerheid, Brussel, , 2015, 9 en 14, <http://socialesecurity.belgium.be/sites/default/files/vademecum-2015-nl.pdf>, (laatst geconsulteerd op 17 juli 2016), waren er op 31 december 2012, precies 92.707 arbeiders, 136.913 bedienden en slechts 134.641 ambtenaren werkzaam bij de provinciale en plaatselijke overheden en 48.039 arbeiders, 232.829 bedienden en 431.467 ambtenaren in dienst bij de andere overheden in 2013.

² I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 3.

³ N. SCHOOF, "Statutairen versus contractuelen: 2 werelden apart", *Vacature magazine*, 30 oktober 2010, 4-5; DE GENDT, M., "6 verschillen tussen contractuelen en statutairen", <http://13.vlaanderen.be/nieuws/6-verschillen-tussen-contractuelen-en-statutairen>, (laatst geconsulteerd op 22 juli 2016).

⁴ Art. 23 Gw; G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 7-8.

functie van het sluiten van bindende collectieve arbeidsovereenkomsten is dan weer het sluitstuk van de sociale dialoog⁵. Internationale en Europese arbeidsrechtelijke normen verplichten de nationale lidstaten om een vrij collectief overleg en onderhandelen te realiseren. De Belgische wetgever heeft in tegenstelling tot andere landen, het collectief overleg in grote mate in handen gelaten van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, wat de bestendigheid van overleg en onderhandelen beduidend heeft bevorderd⁶. Dit zullen we dan ook in het eerste gedeelte bespreken. In de overheidssector is dit vooral vorm gegeven in de Wet van 19 december 1974. Het sociaal overleg in de publieke sector leidt een veel geruislozer leven, doch is het een uitgewerkt systeem van sociaal overleg met eigen spelregels en gebruiken⁷. Dit komt ter sprake in deel twee.

In het derde deel wordt er een tussenstand opgemaakt tussen beide systemen. Doormiddel van een korte vergelijkende schets op grond van het de eerste twee delen worden de gelijkenissen en verschillen opgehelderd.

Een ander belangrijk onderwerp in deze bijdrage is de discussie rond de (eenzijdige) wijziging van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers. Dit wordt besproken onder deel vier. Om hier een duidelijk beeld rond te vormen, is het essentieel dat er vertrokken wordt vanuit het ius variandi uit de private sector waar de arbeidsrechtelijke principes gelden. Daarna zullen we zien dat het veranderlijkheidsbeginsel ten grondslag ligt aan de mogelijkheid tot het nemen van eenzijdige wijzigingen aan de arbeidsvoorwaarden van de statutairen. Tenslotte wordt er onderzocht onder welke systeem de overheidscontractanten vallen. Komen zij hier wederom tussen wal en schip te zitten?

In het vijfde, en laatste, deel worden de perspectieven besproken. Wat is mogelijk om het collectief overleg juridisch meer afdwingbaar te maken? Hier worden verschillende voorstellen besproken, ieder met een verschillende mate van afdwingbaarheid maar met dezelfde insteek: het opwaarderen van het collectief overleg in de publieke sector.

⁵ R. DELARUE, G. MAES, K. NEVENS, M. RIGAUX en K. SALOMEZ, *De grondrechtelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 18.

⁶ M. RIGAUX, "Probleemstelling: de bedrijfsorganisatiewet, een blauwdruk voor een Europees model van werknemersinspraak?", in M. STROOBANT, M. DE SAMBLANX en P. VAN GEYT (eds.), *Bedrijfsorganisatie aan de vooravond van de 21^{ste} eeuw. Ontstaan en evolutie van een experiment van werknemersparticipatie*, Antwerpen – Groningen, Intersentia, 2000, 12-13 ; G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 60.

⁷ I. DE WILDE, "Sociaal overleg publieke sector verschilt van privé: op eigen benen", *Scoop op Mens & Werk* 2011, nr. 32, 38.

1. Tewerkstelling in de private sector

1.1. Spelers binnen het collectief overleg

In dit eerste gedeelte wordt de tewerkstelling in de private sector onder de loep genomen en meer specifiek diegene die met een arbeidscontract zijn tewerkgesteld. De focus ligt hier op het collectief overleg en in grote mate op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

Collectief overleg kan gedefinieerd worden als het geheel van contacten, besprekingen en onderhandelingen tussen (georganiseerde) werknemers en één of meer (georganiseerde) werkgevers, al dan niet tezamen met vertegenwoordigers van de overheid. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen gestructureerd en niet-gestructureerd overleg, twee- en drieledig overleg. Tussen beide indelingen is bovendien kruisbestuiving mogelijk waardoor combinaties zoals tweeledig of drieledig (niet-)gestructureerd overleg mogelijk zijn⁸.

Hieronder worden enkele belangrijke hoofdrolspelers in het collectief overleg besproken. Deze zullen zich vooral in het gestructureerd tweeledig overleg situeren. Het belang van drieledig overleg, waar de overheid naast de werknemers- en werkgeversorganisaties betrokken bij is, nam in belang af naarmate het paritaire overleg een structurele basis kreeg door de oprichting van permanente overlegorganen. Dit drieledig overleg had vooral grote waarde voor en onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog⁹.

1.1.1. Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie

De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) wordt omschreven als het wettelijk stelsel dat de samenstelling, de inrichting en de bevoegdheden regelt van die organen waarover het georganiseerde bedrijfsleven beschikt voor overleg en samenwerking ter zake van arbeidsgelegenheden. Er kan een onderscheid gemaakt worden naargelang het niveau en de bevoegdheid. Op het vlak van bevoegdheid is het PBO opgesplitst in een economische, sociale en veiligheidszuil¹⁰. Op het vlak van niveau is er een onderscheid tussen het nationale (federaal en regionaal), sectorale en ondernemingsniveau. Op ondernemingsniveau valt de indeling tussen de sociale en economische bevoegdheden weg¹¹.

1.1.1.1. Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) is een publiekrechtelijk orgaan waarvan de rol bestaat in het uitbrengen van een schriftelijk advies aan de wetgevende Kamers, aan de Ministerraad, aan een of meerdere ministers, of aan een federale overheidsinstantie, hetzij uit eigen beweging, hetzij op aanvraag van alle adviezen of voorstellen omtrent de vraagstukken die betrekking hebben op het bedrijfsleven in België. De CRB moet representatief en raadgevend zijn, moet steunen op sociale partners en paritair zijn¹². Naast de adviesbevoegdheid, organiseert de

⁸ P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 360.

⁹ P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 360.

¹⁰ P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 363-364.

¹¹ P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 363-364.

¹² P. BRAEKMANS, *Sociaal overleg, Sociale praktijkstudies nr. 2014/4*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 77.

CRB ook een informele dialoog over diverse vraagstukken die belangrijk zijn voor de nationale economie tussen de sociale gesprekspartners¹³. Aan deze dialoog nemen naast de sociale partners ook vertegenwoordigers van universiteiten, administraties, het Planbureau, de Nationale Bank van België, de Hoge Raad voor Financiën of de Europese Gemeenschappen deel. Deze vergaderingen kunnen aanleiding geven tot het uitbrengen van adviezen op eigen initiatief van de CRB¹⁴.

1.1.1.2. Nationale Arbeidsraad

De Nationale Arbeidsraad (NAR) is een publiekrechtelijk orgaan die, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek advies of voorstellen geeft aan een minister of aan de wetgever omtrent de algemene vraagstukken van sociale aard die het sociaal overleg aanbelangen. Daarnaast geeft de NAR ook adviezen over de bevoegdheidsgeschillen tussen paritaire comités¹⁵.

Bovendien sluit de NAR ook intersectorale Cao's, die in het algemeen gelden voor alle bedrijfstakken en voor het hele land. Deze zullen in de meeste gevallen algemeen verbindend verklaard worden bij een koninklijk besluit waardoor ze een werking krijgen die vergelijkbaar is met die van een reglementair besluit van de overheid. De Raad sluit ook Cao's voor bedrijfstakken die niet onder een paritair comité vallen of waarvan een paritair comité niet werkt¹⁶.

De Nationale Arbeidsraad bestaat uit de meest representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties. Deze zijn in gelijke getale vertegenwoordigd. Werknemersorganisaties zijn representatief indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- Ze moeten voor het gehele land opgericht zijn en een interprofessionele werking hebben;
- Ze moeten de absolute meerderheid van sectoren en personeelscategorieën vertegenwoordigen in de private en publieke sector voor zover tevens de meerderheid van de werknemers vertegenwoordigd is;
- In de periode van vier jaar voorafgaand aan de benoemingen in art. 5 moeten ze gemiddeld ten minste 125.000 betalende leden hebben, met inbegrip van de leden van de bij haar aangesloten of geassocieerde organisaties;
- De belangenverdediging van de werknemers moeten ze als statutair doel hebben¹⁷.

Aan de kant van de werkgeversorganisaties gaat men kijken naar de verschillende economische sectoren die in ons land actief zijn zoals nijverheid, diensten, handel, landbouw¹⁸.

1.1.1.3. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Op het regionale niveau is er de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). Deze is bevoegd voor de arbeidsrechtelijke materies waarvoor het gewest Vlaanderen bevoegd is. De SERV is naast een overlegorgaan ook bevoegd voor het geven van adviezen omtrent aangelegenheden met een sociaal-economische dimensie, aan de Vlaamse Raad en de Vlaamse regering. In deze

¹³ P. BRAEKMAN, *Sociaal overleg, Sociale praktijkstudies nr. 2014/4*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 82.

¹⁴ X, *Centrale Raad voor het bedrijfsleven*, Het Rijksarchief in België, http://search.arch.be/eac/eac-BE-A0500_009719_DUT.

¹⁵ P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 367-371.

¹⁶ R. BLAINPAIN, *De collectieve arbeidsovereenkomst: naar internationaal, Europees en Belgisch recht*, Interuniversitair centrum voor arbeidsrecht, Brugge, Die Keure, 2011, 77-78.

¹⁷ Art. 2, § 4 Wet van 29 mei 1952 tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad.

¹⁸ Art. 2, § 3 Wet van 29 mei 1952 tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad.

hoedanigheid functioneert de SERV als SAR (Strategische Adviesraad). Bovendien heeft het een studieopdracht over sociaal-economische problemen¹⁹. De Raad beschikt over een algemene bevoegdheid om sociaal-economisch overleg te plegen, over alle aangelegenheden als vermeld in artikel 39 of in artikelen 127, 128 of 129 van de Grondwet of over alle aangelegenheden waaromtrent het akkoord, de betrokkenheid of het advies van de het Vlaamse Gewest is vereist, voor zover deze aangelegenheden een sociaal-economische dimensie hebben²⁰. Dit geldt zowel voor gewestelijke materies als gemeenschapsmateries met een sociaal-economische dimensie. De desbetreffende materies zijn werk en sociale economie, economie, energie en algemeen regeringsbeleid²¹.

De SERV bestaat uit twintig leden, deze worden ook verdeeld tussen de representatieve werknemersorganisaties en door werkgevers-, middenstands- en landbouworganisaties.

1.1.1.4. Paritaire (sub)comités

Naast het nationale niveau is er het sectorale niveau, hierbinnen bevinden zich de paritaire (sub)comités. Deze vallen te omschrijven als sectorale gespreksorganen waarin de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers elkaar op gelijke voet ontmoeten om hun gemeenschappelijke problemen te bespreken²².

De Koning kan paritaire comités (PC) oprichten in om het even welke tak van de nijverheid, de handel, de landbouw en in elk vrij beroep. Hij heeft eveneens de mogelijkheid dit te doen voor een bepaalde categorie van werknemers of voor een bepaald gebied. Dit kan hij doen op eigen initiatief of op verzoek van één of meer representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties. Een paritair subcomité kan opgericht worden door de Koning, weliswaar pas na een verzoek van een paritair comité²³.

De paritaire comités en subcomités hebben de bevoegdheid om:

- Collectieve arbeidsovereenkomsten door de vertegenwoordigde organisaties tot stand te doen komen;
- Geschillen tussen de werkgevers en werknemers te voorkomen of bij te leggen;
- Een facultatieve adviesbevoegdheid aan de regering, de NAR, de Centrale Raad voor het bedrijfsleven of de bedrijfsraden over alle aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren;
- Elke andere taak te vervullen die hun door of krachtens de wet is toevertrouwd²⁴.

De wetgever en de sociale partners geven de paritaire comités de laatste jaren dikwijls een belangrijke taak. Zij gaan meer en meer een PC inschakelen bij de uitvoering van wetten en

¹⁹ P. BRAEKMANS, *Sociaal overleg, Sociale praktijkstudies nr. 2014/4*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 126-131.

²⁰ Art. 11, §1-2 Decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.

²¹ X, www.serv.be/serv/page/wat-doen-we.

²² P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 375.

²³ R. BLAINPAIN, *De collectieve arbeidsovereenkomst: naar internationaal, Europees en Belgisch recht*, Interuniversitair centrum voor arbeidsrecht, Brugge, Die Keure, 2011, 60-61.

²⁴ D. CUYPERS en P. FOUBERT, *Schets van het Belgische arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 196.

collectieve arbeidsovereenkomsten zodat dit orgaan de hoeksteen wordt van onze arbeidsverhoudingen. Bovendien spelen de paritaire comités op veel verschillende terreinen een belangrijke rol (bv. bij de loonvorming). Daarom is het essentieel om te weten welke werknemers en werkgevers onder de bevoegdheid van een bepaald paritair comité vallen. Als algemene regel geldt dat een paritair comité bevoegd is voor de werknemers die zijn tewerkgesteld door eenzelfde werkgever wiens onderneming behoort tot een bedrijfstak waarvoor het PC is opgericht ongeacht het persoonlijk beroep van die werknemer. Het is aan de werkgever om de algemeen bindend verklaarde Cao die op hem betrekking heeft na te leven. Dit betekent dus dat de werkgever het paritair comité moet kennen waaronder zijn onderneming ressorteert. Het uitgangspunt is dat een onderneming in principe onder één PC valt. Een afwijking is slecht mogelijk indien in de onderneming verschillende soorten werk worden verricht, hiertussen mag geen onderlinge verwantschap bestaan en deze moeten uitgevoerd worden in afzonderlijke en van elkaar verwijderde lokalen met personeel dat uitsluitend voor ieder werk is aangewezen²⁵.

1.1.1.5. De ondernemingsraad

Ten slotte is er nog de ondernemingsraad. Dit is een paritair samengesteld orgaan op ondernemingsniveau voor overleg en samenwerking in arbeidsaangelegenheden. Hierin zetelt het ondernemingshoofd samen met leden van het leidinggevend personeel en een personeelsafvaardiging. Deze laatsten worden verkozen tijdens de sociale verkiezingen²⁶.

De bedrijfsorganisatiewet stelt dat ondernemingsraden moeten worden opgericht in de ondernemingen die gewoonlijk een gemiddelde van ten minste vijftig werknemers tewerkstelt. De bevoegdheden van de raad zijn de volgende:

- Een recht op informatie;
- Een adviserende bevoegdheid die wordt gepreciseerd in de Cao nr. 9;
- Een beslissingsbevoegdheid;
- Een beheersbevoegdheid²⁷.

Er kunnen zich dus situaties voordoen waarin er geen overlegorganen in een onderneming zijn. Dit kan bijvoorbeeld omdat er geen kandidaten zijn om te zetelen in de organen (een voorbeeld dat onlangs in de media is verschenen, is dat van Accent Jobs²⁸) of omdat er simpelweg niet wordt overgegaan tot de verkiezingen voor de leden van de overlegorganen. Het ontbreken van sociale overlegorganen is ook vaak het gevolg omdat de tewerkstellingsdrempels niet gehaald worden, voornamelijk in de zogenaamde kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's). In dit geval hebben de werknemers nagenoeg geen enkel recht op informatie en raadpleging over economische, sociale en financiële aangelegenheden. Onder invloed van de Europese Unie roept de Groep van Tien, de sociale partners op om afspraken te maken binnen ondernemingen met tenminste 20, maar minder dan 50 werknemers voor wat betreft de te verstrekken informatie die

²⁵ P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 378-381.

²⁶ ALGEMENE DIRECTIE COLLECTIEVE ARBEIDSBETREKKINGEN, *Wegwijs in de collectieve arbeidsovereenkomst*, Brussel, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 2011, 19-20.

²⁷ D. CUYPERS en P. FOUBERT, *Schets van het Belgische arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 184-187.

²⁸ L. VANACKER, "Accent houdt vakbonden buiten", *De Tijd*, 1 april 2016.

nader wordt geregeld in de Europese Richtlijn 2002/14/EG tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en raadpleging van werknemers in de Europese Gemeenschap²⁹.

1.2. De betekenis van het collectief overleg

1.2.1. De collectieve arbeidsovereenkomst

Een wettelijke definitie voor de collectieve arbeidsovereenkomst is terug te vinden in de Wet betreffende collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités. Deze stelt dat: "*Een Cao is een akkoord dat gesloten wordt tussen een of meer werknemersorganisaties en een of meer werkgeversorganisaties of een of meer werkgevers en waarbij de individuele en collectieve betrekkingen tussen werknemers en werkgevers in ondernemingen of in een bedrijfstak worden vastgesteld en de rechten en plichten van de contracterende partijen worden geregeld*"³⁰. In deze definitie ligt bovendien een eis naar representativiteit vevat. Niet eender welke werknemers- of werkgeversorganisatie zijn representatief. Enkel diegene die het wel zijn, kunnen Cao's afsluiten. Om representatief te zijn, moet een vakorganisatie vertegenwoordigd zijn in de Nationale Arbeidsraad en in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven³¹. De voorwaarden om te zetelen binnen de NAR zijn hierboven al besproken. In dit praktijk zijn dit voor de werknemersorganisaties het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV), het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) en de Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België (ACLVB). Aan de kant van de werkgeversorganisaties komt dit neer op het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO), UNIZO en UCM (beide middenstandsorganisaties), de Boerenbond en het FWA (beide landbouworganisaties), en de Unie van Socialprofitondernemingen (UNISOC)³².

Een Cao is een belangrijke aanvulling op de individuele arbeidsovereenkomst tussen werkgever en werknemer en op de door de overheid vastgelegde arbeidsvoorwaarden. De noodzaak hiervan is enerzijds ontstaan om de positie van de werknemers te versterken. Door in groep hun belangen te verdedigen, slagen de werknemers er min of meer in om hun "economische ondergeschiktheid" te corrigeren. Voor de werkgevers anderzijds is het op deze manier mogelijk om voor een hele bedrijfssector een reeks standaardafspraken te maken op het gebied van loon- en arbeidsvoorwaarden, waardoor men deloyale concurrentie wenst te vermijden³³.

Er zijn bovendien verschillende Cao's te onderscheiden in functie van het onderhandelingsniveau waarop ze worden gesloten nl. de intersectorale Cao, de sectorale Cao en de ondernemings-Cao³⁴.

Een intersectorale Cao wordt, sedert 1 januari 2010, in de Nationale Arbeidsraad gesloten. Deze worden afgesloten door de organisaties die vertegenwoordigd zijn door minstens 90% van de leden

²⁹ J. PEETERS, 'Informatie en raadpleging op ondernemingsniveau na de omzetting van de Kaderrichtlijn: een (nog groter) juridisch labyrint', TSR 2009, afl. 1, 53.

³⁰ Art. 5 Wet 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités; verder Cao-wet.

³¹ Art. 4 Cao-wet.

³² D. CUYPERS en P. FOUBERT, *Schets van het Belgische arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 175-180.

³³ G. Cox, "CAO's: moeilijk evenwicht tussen autonomie en wettigheid" in A. VAN REGENMORTELE en P. HUMBLET, *Markante standpunten*, Antwerpen Intersentia, (11) 11.

³⁴ ALGEMENE DIRECTIE COLLECTIEVE ARBEIDSBETREKKINGEN, *Wegwijs in de collectieve arbeidsovereenkomst*, Brussel, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 2011, 7-8.

die de werkgevers vertegenwoordigen en minstens 90% van de leden die de werknemers vertegenwoordigen. De werkingssfeer heeft betrekking op verschillende bedrijfstakken en tot het gehele land. Bovendien kan ook een overeenkomst gesloten worden voor een bedrijfstak die niet onder een paritair comité ressorteert of wanneer een opgericht paritair comité niet werkt. Zodra het niet werkend paritair comité zijn taken terug opneemt, verliest de NAR zijn bevoegdheid³⁵.

Op een lager niveau zijn er de sectorale Cao's. Deze worden gesloten in een paritair comité of subcomité door alle representatieve organisaties die erin vertegenwoordigd zijn. Deze geldt voor alle werkgevers en alle werknemers die onder het betrokken paritair (sub)comité ressorteren, voor zover zij vallen onder de werkingssfeer van de Cao. De sectorale Cao bindt eveneens de werkgever die niet mee heeft onderhandeld. Doch bestaat hierop een afwijking, dit is het geval indien de werkgever niet rechtstreeks gebonden is door de collectieve arbeidsovereenkomst. De overeengekomen bepalingen zijn bindend, tenzij de individuele arbeidsovereenkomst een andersluidend beding bevat³⁶.

De laatste in rij is de ondernemings-cao. Dit zijn Cao's die gesloten zijn buiten een paritair orgaan, de overeenkomst wordt afgesloten tussen enerzijds één of meer representatieve werknemersorganisaties en anderzijds één of meer werkgevers of werkgeversorganisaties. De Cao geldt voor alle werknemers van een werkgever gebonden door een overeenkomst, zelfs als ze geen lid zijn van een werkgeversorganisatie die de Cao mee heeft ondertekend. Bovenstaande dienen wel onder de werkingssfeer van de Cao te vallen³⁷.

1.2.1.1. De inhoud van een collectieve arbeidsovereenkomst

De definitie zoals hierboven al reeds omschreven regelt de individuele en collectieve betrekkingen tussen de werkgevers en werknemers in een onderneming of in een bedrijfstak. Deze regelen met andere woorden de rechten en de plichten van beider partijen. De collectieve arbeidsovereenkomst omvat twee delen: het normatieve en obligatoire deel. Dit onderscheid is belangrijk om te weten te komen welke uitwerking of welke bindende kracht bepaalde inhoudelijke bepalingen hebben³⁸.

De normatieve bepalingen zijn bepalingen die als normen gelden voor de werkgevers en werknemers. Ze regelen de individuele en collectieve betrekkingen tussen de werkgevers en werknemers binnen een bedrijfstak of binnen een onderneming³⁹. De individuele betrekkingen slaan op de individuele normatieve bepalingen en de collectieve betrekkingen slaan op de collectieve normatieve bepalingen, die te onderscheiden vallen binnen het begrip normatieve bepalingen⁴⁰.

³⁵ ALGEMENE DIRECTIE COLLECTIEVE ARBEIDSBETREKKINGEN, *Wegwijs in de collectieve arbeidsovereenkomst*, Brussel, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 2011, 8.

³⁶ ALGEMENE DIRECTIE COLLECTIEVE ARBEIDSBETREKKINGEN, *Wegwijs in de collectieve arbeidsovereenkomst*, Brussel, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 2011, 8.

³⁷ ALGEMENE DIRECTIE COLLECTIEVE ARBEIDSBETREKKINGEN, *Wegwijs in de collectieve arbeidsovereenkomst*, Brussel, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 2011, 8.

³⁸ R. BLAINPAIN, *De collectieve arbeidsovereenkomst: naar internationaal, Europees en Belgisch recht*, Interuniversitair centrum voor arbeidsrecht, Brugge, Die Keure, 2011, 90-94.

³⁹ P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 440-443.

⁴⁰ Memorie van Toelichting bij het ontwerp van wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en paritaire comités, *Parl. St.* Senaat zitting 1966-67, nr. 148, 16.

De individuele normatieve bepalingen worden opgenomen in de arbeidsovereenkomst van de werknemer met de werkgever die onder het toepassingsgebied van de Cao valt. Deze noemt men doorgaans de loon- en arbeidsvoorwaarden. De doorwerking van deze bepalingen geschiedt door middel van de automatische wettelijke conversie. De werking hiervan komt later aan bod. Een aantal voorbeelden van de individuele normatieve bepalingen zijn:

- Het ontstaan, het bestaan, de duur en de beëindiging van de overeenkomst;
- Lonen en premies;
- Jaarlijkse vakantie en betaalde feestdagen;
- Arbeidsduurregeling⁴¹.

Daarnaast zijn er de collectief normatieve bepalingen. Zij regelen de collectieve arbeidsverhoudingen in de onderneming of in de bedrijfstak m.a.w. liggen hierin de rechten en plichten omvat tussen de werkgever en het collectief van werknemers⁴². Bepalingen die strijdig zijn met de collectief normatieve bepalingen zijn nietig. Te denken valt dan aan de bepalingen uit een lager gesloten Cao, uit een arbeidsreglement of individuele arbeidsovereenkomst⁴³. Een aantal voorbeelden van deze collectief normatieve bepalingen zijn:

- Het statuut en de werking van de vakbondsafvaardiging;
- De diverse sociale fondsen;
- Voorrechten toegekend aan bepaalde categorieën van werknemers⁴⁴.

Het obligatoire gedeelte regelt de afspraken die organisaties maken bij het sluiten van de overeenkomst met het oog op de uitvoering ervan door hun leden. Deze bepalingen hebben enkel betrekking op de partijen die de overeenkomst hebben gesloten. Dit deel wordt onderverdeeld in de uitdrukkelijke gestipuleerde obligatoire en de wezenlijk obligatoire bepalingen⁴⁵.

Een aantal uitdrukkelijk gestipuleerde obligatoire bepalingen zijn:

- De verplichtingen met betrekking tot de uitvoering van de normatieve bepalingen;
- De overeenkomst om de algemeen bindend verklaring aan te vragen⁴⁶.

Het wezenlijk obligatoire gedeelte omvat de bepalingen waarvan de rechtspraak en rechtsleer aanvaarden dat ze behoren tot iedere Cao. Deze moeten niet expliciet in de Cao worden vermeld. Het gaat namelijk over de vredesplicht en de beïnvloedingsplicht. In het kort houdt de vredesplicht in dat de contracterende partijen geen drukingsmiddel mogen gebruiken om een einde of opheffing, of wijziging van bepaalde van kracht zijnde Cao-bepalingen te bekomen. In de beïnvloedingsplicht schuilt een informatieplicht voor de partijen en deze moeten alles in het werk stellen opdat hun leden deze bepalingen ook naleven⁴⁷.

⁴¹ P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 441.

⁴² G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 121-122.

⁴³ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 153.

⁴⁴ P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 441.

⁴⁵ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 122-123.

⁴⁶ P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 442.

⁴⁷ P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 342-343.

1.2.1.2. De (bindende) kracht van een collectieve arbeidsovereenkomst

1.2.1.2.1. Niet algemeen bindend verklaarde Cao

De Cao-wet bepaalt de personen die door de niet algemeen bindend verklaarde Cao gehouden zijn:

- De organisaties die ze hebben aangegaan en de werkgevers die lid van die organisaties zijn of de overeenkomst hebben aangegaan, vanaf de datum van inwerkingtreding;
- De organisaties en werkgevers die tot de overeenkomst toetreden en de werkgevers die lid zijn van die organisaties, vanaf de toetreding;
- De werkgevers die lid worden van een organisatie gebonden door de overeenkomst, vanaf de datum van hun lidmaatschap;
- Alle werknemers van een werkgever die door de overeenkomst is gebonden⁴⁸.

Bovenstaande personen en organisaties zijn dus gebonden door de individueel normatieve en door de collectief normatieve bepalingen. Daarentegen zijn er ook werkgevers die niet rechtstreeks door de collectieve arbeidsovereenkomst gebonden zijn. Doch zijn de individueel normatieve bepalingen afdwingbaar omwille van hun suppletoire waarde. De bepalingen zijn dan bindend, tenzij de individuele arbeidsovereenkomst een geschreven beding bevat strijdig met de overeenkomst. De voorwaarde hiervoor is wel dat de werkgever onder het paritair orgaan ressorteert waarin de Cao tot stand kwam⁴⁹.

1.2.1.2.2. Algemeen bindend verklaarde Cao

Bij een niet algemeen bindend verklaarde Cao bestaat er dus nog de mogelijkheid dat werkgevers door middel van een individuele arbeidsovereenkomst kunnen afwijken van de Cao. Om dit te voorkomen bestaat er de techniek van de algemeen bindend verklaarde Cao⁵⁰. Dit is enkel mogelijk voor een Cao gesloten binnen een paritair orgaan⁵¹. De Koning kan door middel van een Koninklijk Besluit de individueel en collectief normatieve bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing verklaren op alle werkgevers en werknemers, die ressorteren onder het paritair orgaan waarin de Cao werd gesloten⁵². De Koning kan dit niet doen op eigen initiatief maar enkel wanneer het paritair orgaan dit verzoekt of op verzoek van één of meerdere representatieve vakorganisaties⁵³.

1.2.1.3. De automatische wettelijke conversie

Op basis van de incorporatieleer kunnen wijzigingen doorgevoerd worden. Dit is een uitloper van het leerstuk van de hiërarchie der rechtsbronnen in het sociaal recht. Wijzigingen vloeien in dit geval voort uit de toepassing van een normatieve bepaling die hoger gerangschikt is dan de individuele arbeidsovereenkomst. De grondslag voor de incorporatieleer vloeit voort uit artikel

⁴⁸ Art 19 Cao-wet.

⁴⁹ P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 352-354.

⁵⁰ R. BLAINPAIN, *De collectieve arbeidsovereenkomst: naar internationaal, Europees en Belgisch recht*, Interuniversitair centrum voor arbeidsrecht, Brugge, Die Keure, 2011, 97-101.

⁵¹ Art. 28 Cao-wet.

⁵² Art. 31 Cao-wet.

⁵³ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 179.

1135 BW. Dit artikel bepaalt dat de overeenkomsten niet enkel verbinden tot wat daarin uitdrukkelijk is bepaald, maar ook tot alle gevolgen die door de billijkheid, het gebruik of de wet aan de verbintenis volgens de aard ervan, worden toegekend⁵⁴.

De toepassing van deze leer heeft betrekking op aanvullende en dwingende wetsbepalingen of reglementaire bepalingen, alsook bepalingen van openbare orde. Artikel 1135 BW. heeft wel slechts betrekking op de gevolgen die de billijkheid, het gebruik of de wet aan de overeenkomst toekennen. Deze bronnen worden niet omgevormd tot een contractueel beding. De verplichtingen ten gevolge van deze bronnen, worden wel via de techniek van incorporatie zuiver contractuele verbintenissen en dus deel van de arbeidsovereenkomst⁵⁵.

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen de gemeenrechtelijke incorporatieleer en wijzigingen ten gevolge van een Cao. De bevestiging voor deze eerste opvatting, die algemeen aanvaard wordt, is terug te vinden in de jurisprudentie⁵⁶. Hieruit leidt men een incorporerende werking van artikel 1135 BW. ten opzichte van imperatief-wettelijke verplichtingen af⁵⁷. De incorporatie kan niet plaatsvinden voordat een met een dwingende bepaling strijdig beding uit de individuele arbeidsovereenkomst nietig wordt bevonden⁵⁸.

De tweede opvatting situeert zich in de context van de individuele arbeidsovereenkomst en de incorporatie van verplichtingen ten gevolge van een collectieve arbeidsovereenkomst. De Cao-wet bevat een specifiek incorporatiemechanisme, namelijk de wettelijke conversie van de individueel normatieve bepalingen⁵⁹.

Hierboven is het begrip automatische wettelijke conversie enkel vermeld. Conversie wordt gedefinieerd als het omzetten van een door de partijen gewilde, maar nietige rechtshandeling, in een andere geldige rechtshandeling die het doel dat de partijen bij het aangaan van de nietige rechtshandeling beoogden, zij het gedeeltelijk, toch zo goed mogelijk verwezenlijkt. Wettelijke versie is dan de conversie die de wetgever heeft ingebouwd. Dit mechanisme heeft betrekking op de individuele normatieve bepalingen van een Cao. Deze worden van rechtswege opgenomen in de individuele arbeidsovereenkomst wanneer de werknemer en werkgever onder het toepassingsgebied van de desbetreffende Cao ressorteren⁶⁰. Dit mechanisme ligt ook vervat in de Cao-wet⁶¹. De wettelijke conversie geschiedt in twee bewegingen.

⁵⁴ K. VAN DEN LANGENBERGH, *De schorsing van de arbeidsovereenkomst en het recht op arbeid*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 608.

⁵⁵ K. VAN DEN LANGENBERGH, *De schorsing van de arbeidsovereenkomst en het recht op arbeid*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 608.

⁵⁶ Cass. 13 april 1987, *Arr.Cass.* 1986-87, nr. 482, P. 1094, concl. H. LENAERTS.

⁵⁷ M. DE VOS, *Loon naar het Belgisch arbeidsovereenkomstenrecht*, Antwerpen, Maklu, 2001, 367.

⁵⁸ M. DE VOS, "De absoluut nietige opzegging van de arbeidsovereenkomst: absoluut geen nietig probleem", *RW* 1997, 322.

⁵⁹ Art. 23 Cao-wet.

⁶⁰ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 152.

⁶¹ Art. 23 Cao-wet.

De eerste beweging houdt in dat de bepalingen van de individuele arbeidsovereenkomst die in strijd zijn met de Cao, nietig zijn⁶². Deze nietige bepalingen worden vervolgens vervangen door de individuele voorschriften van de toepasselijke Cao die met de nietige bepalingen inwisselbaar zijn⁶³. Indien een Cao toch een materie regelt, die niet terugkomt in de individuele arbeidsovereenkomst, dan worden de betreffende individuele normatieve bepalingen toch in de overeenkomst opgenomen⁶⁴. Op te merken valt dat via het systeem van conversie, de arbeidsvoorwaarden van de werknemer ook in minder gunstige zin kunnen worden gewijzigd zoals het verlagen van het loon, de arbeidsduur verlengen,...⁶⁵ Het speelt dus niet mee of de sociale bescherming van de werknemer verminderd wordt, men moet telkens controleren of er wel degelijk sprake is van een strijdigheid met de Cao-bepalingen. Indien de geldigheidsduur van de Cao verstreken is, blijven de bepalingen wel doorwerken. Hierdoor herneemt de situatie alvorens de wettelijke conversie niet. Echter heeft de individuele normatieve bepaling die in de plaats is gekomen zijn rechtskracht verloren vanaf het moment dat de geldigheidsduur verlopen. Vanaf dat moment is het een element dat louter deel uitmaakt van de individuele arbeidsovereenkomst. Door de contractuele vrijheid van de werkgever en werknemer kunnen zij de arbeidsvoorwaarden opnieuw in onderling overleg wijzigen. Weliswaar zonder afbreuk te doen aan de hiërarchisch hogere normen⁶⁶.

Bovenstaande kan toegelicht worden met een voorbeeld.

Een Cao gesloten voor een periode van 1 jaar kent een loonpremie toe. De individuele arbeidsovereenkomst tussen werkgever en werknemer kent een loonpremie van een half jaar toe. Deze laatste loonbonus zal nietig zijn en in de plaats komt de loonpremie die zijn oorsprong uit de Cao haalt. Na de geldigheidsduur van de Cao zullen alle personeelsleden die op dat ogenblik in dienst waren of traden, recht blijven hebben op de loonpremie. Het recht vloeit niet langer voort uit de Cao, maar uit de individuele arbeidsovereenkomst die door de wettelijke conversie gewijzigd werd. Deze doorwerking kan toch ophouden indien de Cao deze voortgezette binding uitdrukkelijk uitsluit, bijvoorbeeld wanneer de toekenning van de loonpremie maar voor een bepaalde periode (bv. 2015) gebeurt⁶⁷.

De werking van de incorporatieleer is voorts ook relevant voor deel vier van deze bijdrage dat het (eenzijdig) wijzigingsrecht bespreekt.

1.2.1.4. Juridische waarde

⁶² Art. 11 Cao-wet.

⁶³ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 26.

⁶⁴ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 27.

⁶⁵ W. VAN EECKHOUTTE, "De ondraaglijke onveranderlijkheid van de arbeidsovereenkomst" in W. VAN EECKHOUTTE en M. RIGAUX (eds.), *Sociaal recht niets dan uitdagingen. Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1995-96*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 42.

⁶⁶ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 118-119.

⁶⁷ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 27.

Zoals uit voorgaande blijkt doen Cao's verbintenissen ontstaan. Ze zijn bronnen van recht maar het is mogelijk dat Cao's een verschillende binding of juridische waarde hebben. Centraal hierin is de binding door de Cao van personen die geen partij zijn bij de Cao. Dit is mogelijk doordat de binding trapsgewijs is georganiseerd. Op de eerste bindingstrap is het karakter nog vrij contractueel. Naarmate men hoger op de trap staat, komt het duaal karakter van een Cao alsmaar meer tot uiting namelijk als contract en verordening. Een algemeen bindend verklaarde Cao (hoogste bindingstrap) heeft voor een niet-georganiseerde werkgever op straffe van strafrechtelijke vervolging, evenals voor zijn werknemer niets meer gemeen met de contractuele aspecten van een Cao, maar bindt hij hier de betrokkenen als een reglement⁶⁸.

Het is dus belangrijk om te weten binnen welke categorie van Cao de betrokkene valt. De trapsgewijze binding kan dan ook als volgt worden samengevat⁶⁹:

- Alle Cao's: binding van diegene die de Cao gesloten hebben, de werkgevers die lid zijn van een vakorganisatie die de Cao heeft gesloten en hun werknemers⁷⁰.
- Cao's gesloten in een paritair orgaan: suppletieve binding van de individuele normatieve bepalingen voor die werkgevers die niet door de eerste trap waren gebonden, en hun werknemers⁷¹. Hier ligt al een verschuiving van de contractuele aard naar een reglement of verordening omdat ze derden gaat binden, weliswaar suppletief.
- Een algemeen bindend verklaarde Cao gesloten in een paritair orgaan: alle werkgevers en werknemers die ressorteren onder het desbetreffende paritair orgaan zijn gebonden door de individueel en collectief normatieve bepalingen van de Cao, op straffe van administratieve en strafrechtelijke sancties⁷².

De bepalingen van de Cao zijn meestal van gebiedende aard⁷³. Dit impliceert dat indien de werkgevers en hun werknemers onder het toepassingsgebied van de Cao vallen, de Cao moet worden toegepast en nagekomen. Dit sluit niet uit dat bepalingen aan de kant kunnen of moeten worden geschoven bijvoorbeeld bij een nietigheid of een afstand van recht⁷⁴.

De niet-uitvoering van een individueel normatieve bepaling door de tegenpartij kan gesanctioneerd worden. De werkgever of werknemer kan voor de rechtbank de uitvoering of de ontbinding van de individuele arbeidsovereenkomst vorderen, eventueel aangevuld met een schadevergoeding⁷⁵. Dit komt doordat de individuele normatieve bepalingen uitwerking hebben in de arbeidsovereenkomst. Dezelfde redenering kan gevolgd worden voor wat betreft de individuele gevolgen van collectief normatieve bepalingen⁷⁶. Men kan zich eveneens beroepen op een bestaande arbeidsovereenkomst wat betreft de uitvoering van collectief normatieve bepalingen, die geen individuele gevolgen heeft

⁶⁸ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 150-151.

⁶⁹ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 151.

⁷⁰ Art. 19 Cao-wet.

⁷¹ Art. 26 Cao-wet.

⁷² Art. 31 Cao-wet.

⁷³ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 151.

⁷⁴ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 211.

⁷⁵ Arbh. Luik 16 september 2003, *J.T.T.* 2004, 104.

⁷⁶ Arbh. Brussel (5^{de} kamer) 27 januari 1997, *Soc. Kron.* 1997, 347, noot M. Rigaux; *Cass.* 10 november 2003, *J.T.T.* 2004, 95.

op de arbeidsrelatie⁷⁷. Doch zullen zich hier problemen doen rijzen wanneer de eiser belang en hoedanigheid moet aantonen⁷⁸. Ten slotte bestaat er de mogelijkheid van een civielrechtelijke vordering om schadevergoeding te gaan verhalen die ontstaan is uit een misdrijf van de werkgever⁷⁹. Dit misdrijf moet dan wel bestaan in de overtreding van een normatieve bepaling van een algemeen bindend verklaarde Cao. Naast deze wettelijke wegen, kan er ook indirect verzet opgetekend worden tegen het niet-uitvoeren van (collectief) normatieve bepalingen. Dit kan bijvoorbeeld door het uitoefenen van druk op de werknemers om zich te verzetten tegen de installatie van een syndicale afvaardiging⁸⁰. Volledigheidshalve om te vermelden, mogen de representatieve organisaties in rechte optreden in alle geschillen die uit de Cao-wet voortvloeien ter verdediging van de rechten die hun leden putten in de door hen gesloten overeenkomsten⁸¹.

Naast de normatieve bepalingen zijn er de obligatoire Cao-bepalingen te onderscheiden. De obligatoire bepalingen zijn de rechten en plichten van de contracterende partijen. Dit zijn enerzijds één of meer werknemersorganisaties, en één of meer werkgeversorganisaties of werkgevers anderzijds. Zij strekken er hoofdzakelijk toe de naleving van de normatieve bepalingen te verzekeren, die het hoofddoel van de Cao vormen. Dit gedeelte is bij uitstek het contractuele luik van een Cao⁸². Wat de binding betreft vermeldt de Cao-wet weinig in tegenstelling tot de normatieve bepalingen. Dit zorgt ervoor dat de beginselen van het verbintenissenrecht in principe toepasselijk gaan zijn, zolang de Cao-wet hiervan niet afwijkt⁸³. Doordat het contractuele hier op de voorgrond staat, is het ook niet mogelijk om de obligatoire bepalingen bindend te verklaren⁸⁴. Met als gevolg dat ze ook nooit strafrechtelijk bestraft kunnen worden in geval van miskennis. Binnen de obligatoire bepalingen kan zoals hierboven al duidelijk gemaakt een onderscheid gemaakt worden tussen de uitdrukkelijk gestipuleerde en de wezenlijke bepalingen. Bij deze laatste bepalingen spreekt men voornamelijk van een inspanning- of middelenverbintenis. Het kan de individuele werknemer niet binden, hij was immers geen partij bij de overeenkomst.

Efficiënter zijn de diverse technieken van onrechtstreekse binding bij obligatoire bepalingen. Dit kan bijvoorbeeld door financiële gevolgen (bv. vermindering van de werkgeversbijdrage aan een Fonds voor Bestaanszekerheid of de vermindering van de syndicale premie) te koppelen aan de niet-naleving van de rechten en plichten opgenomen in de Cao⁸⁵.

1.2.1.5. Toepassingsgebied

Hierboven is al kort aangegeven welke personen en organisaties onder het toepassingsgebied van de collectieve arbeidsovereenkomst en de Cao-wet vallen. Dit zijn in principe alle werknemers en

⁷⁷ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 221.

⁷⁸ Art. 17 Ger. W.

⁷⁹ Cass. 4 januari 1993, *Soc. Kron.* 1993, 206.

⁸⁰ Arbh. Brussel (5^{de} kamer) 10 oktober 1997, *Soc. Kron.* 1998, 396; G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 222.

⁸¹ Art. 4 Cao-wet.

⁸² H. LENAERTS, *Inleiding tot het sociaal recht*, Diegem, Kluwer, 1995, 329.

⁸³ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 232.

⁸⁴ J. PETIT, *De collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités*, Brussel, D.A.P. Reinaert Uitgaven, 1969, 205.

⁸⁵ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 238.

werkgevers van de particuliere sector en hun organisaties. De belangrijkste moeilijkheid bij de afbakening van het toepassingsgebied is de principiële niet-toepasselijkheid van deze wet op de personeelsleden van de publieke sector⁸⁶. De Cao-wet sluit uitdrukkelijk de personeelsleden van de publieke sector uit van de werkingssfeer van deze wet⁸⁷. De Memorie van Toelichting bij deze wet geeft aan dat een systeem van bindende onderhandelingen moeilijk te rijmen valt met het statutair en reglementair regime in de publieke sector⁸⁸. De wetgever heeft weliswaar de bevoegdheid voor de Koning gecreëerd om het toepassingsgebied uit te breiden tot de publieke sector⁸⁹. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat deze mogelijkheid vooral gericht was op de overheidscontractanten, hoewel een uitbreiding naar de statutairen ook mogelijk was⁹⁰. Deze mogelijkheid tot uitbreiding werd tenslotte gesloten door de wetgever. Die regelde het vakbondsstatuut bij de overheid in een aparte wet, de wet van 19 december 1974⁹¹. Met als gevolg dat indien een overheidsdienst gevat is door de Wet Vakbondsstatuut Overheid, de mogelijkheid vervalt om de Cao-wet toepasselijk te verklaren op het overheidspersoneel.

1.2.2. De hiërarchie van de rechtsbronnen in het arbeidsrecht

De collectieve arbeidsovereenkomst is uiteraard niet de enigste rechtsbron binnen het Belgisch arbeidsrecht. Het arbeidsrecht kent een aantal belangrijke bijzondere rechtsbronnen. Naast de collectieve arbeidsovereenkomsten zijn er de arbeidsreglementen die hun status van bijzondere rechtsbron verkrijgen door het feit dat de bindende kracht van deze rechtsbronnen het voorwerp uitmaakt van een bijzondere wettelijke regeling die afwijkt van de bindende kracht die toekomt aan overeenkomsten op grond van het gewone verbintenissenrecht, met name artikel 1134 BW⁹². Bij een gewone overeenkomst geldt het principe van de relativiteit. Dit betekent dat overeenkomsten in beginsel enkel de partijen kunnen binden⁹³. De binding van de Cao's en het arbeidsreglement is ruimer. Deze twee rechtsbronnen kunnen ook rechtssubjecten binden die niet betrokken waren bij de totstandkoming van respectievelijk de Cao en het arbeidsreglement. Dit maakt dat zij een aparte rechtsbron vormen⁹⁴.

Gelet op de verschillende rechtsbronnen met een verschillende juridische binding komt de vraag naar boven hoe deze bronnen zich tot elkaar verhouden. En wat dient er te gebeuren indien deze rechtsbronnen met elkaar conflicteren? Met andere woorden dient de hiërarchie der rechtsbronnen te worden bepaald. De vraag naar de hiërarchie doet zich voornamelijk voor wanneer er een strijdigheid is tussen twee verschillende rechtsbronnen.

⁸⁶ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 90.

⁸⁷ Art. 2, § 3 Cao-wet.

⁸⁸ Memorie van Toelichting bij het ontwerp van wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en paritaire comités, *Parl. St.* Senaat zitting 1966-67, nr. 148, 8.

⁸⁹ Art. 2, § 3, lid 2 Cao-wet.

⁹⁰ Memorie van Toelichting bij het ontwerp van wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en paritaire comités, *Parl. St.* Senaat zitting 1966-67, nr. 148, 8 en Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het ontwerp van wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en paritaire comités, *Parl. St.* Senaat zitting 1966-67, nr. 148, 101.

⁹¹ Art. 2, § 3, lid 3 Cao-wet.

⁹² G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 248.

⁹³ W. VAN GARVEN en S. COVEMAEKER, *Verbintenissenrecht*, Leuven, Acco, 2001, 137-138.

⁹⁴ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 248.

Een houvast voor de bepaling van de rangorde is artikel 51 Cao-wet. Dit is evenwel niet de enige bepaling die de verhouding tussen de normen regelt. In artikel 9 Cao-wet wordt de verhouding bepaald tussen de dwingende bepalingen van de wet met inbegrip van de besluiten en de in België bindende internationale verdragen en verordeningen enerzijds, en de Cao's anderzijds. In artikel 10 Cao-wet wordt de verhouding tussen de Cao's die op verschillend niveau gesloten zijn geregeld. De verhouding tussen de Cao's enerzijds, en de individuele arbeidsovereenkomsten en het arbeidsreglement anderzijds, maakt uit van artikel 11 Cao-wet. De Cao-wet is niet de enige rechtsbron die de hiërarchie regelt tussen de arbeidsrechtelijke rechtsbronnen. De Arbeidsovereenkomstenwet bepaalt in artikel 6 dat *"alle met de bepalingen van deze wet en van haar uitvoeringsbesluiten strijdige bedingen, zijn nietig voor zover zij ertoe strekken de rechten van deze werknemer in te korten of zijn verplichtingen te verzwaren"*. In deze bepaling ligt de voorrang van de Arbeidsovereenkomstenwet op de collectieve en individuele arbeidsovereenkomsten vervat, alsook op het arbeidsreglement. Dit is het imperatief karakter van de Arbeidsovereenkomstenwet. Daarnaast is er ook nog de Arbeidsreglementenwet waarin wordt bepaald dat *"onverminderd de wettelijke en reglementaire bepalingen mag in individuele gevallen worden afgeweken van het arbeidsreglement. Deze afwijking moet schriftelijk worden vastgelegd"*⁹⁵.

Artikel 51 Cao-wet is zoals hierboven gesteld de houvast en dit artikel bevat dan ook de meest volledige regeling wat betreft de hiërarchie tussen de arbeidsrechtelijke rechtsbronnen. Die hiërarchie is dan ook als volgt:

1. De dwingende bepalingen van de wet;
2. De algemeen verbindend verklaarde Cao in volgende orde:
 - a. De overeenkomsten gesloten in de Nationale Arbeidsraad
 - b. De overeenkomsten gesloten in een paritair comité
 - c. De overeenkomsten gesloten in een paritair subcomité;
3. De niet algemeen verbindend verklaarde Cao wanneer de werkgever de overeenkomst heeft ondertekend of aangesloten is bij een organisatie die deze overeenkomsten heeft ondertekend;
 - a. De overeenkomsten gesloten in de Nationale Arbeidsraad
 - b. De overeenkomsten gesloten in een paritair comité
 - c. De overeenkomsten gesloten in een paritair subcomité;
4. De geschreven individuele arbeidsovereenkomst;
5. De niet algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst, gesloten in een paritair orgaan, wanneer de werkgever, hoewel hij de overeenkomst niet ondertekend heeft of niet aangesloten is bij een organisatie die deze heeft ondertekend, behoort tot het ressort van het paritair orgaan waarin deze overeenkomst is gesloten;
6. Het arbeidsreglement;
7. De aanvullende bepalingen van de wet;
8. De mondelinge individuele arbeidsovereenkomst;
9. Het gebruik.

⁹⁵ Art. 4 lid 3 Arbeidsreglementenwet.

Deze opsomming verdient meer duiding. De collectieve arbeidsovereenkomst is hierboven al uitgebreid aan bod gekomen in tegenstelling tot de dwingende bepaling van de wet die helemaal bovenaan de lijst staan. De dwingende wetsbepalingen bestaan ook uit de wetten van openbare orde. De notie "wet" wordt hier gebruikt in de materiële betekenis van het woord⁹⁶. Dit houdt in dat naast akten die uitgaan van de federale wetgever, ook decreten, ordonnanties, uitvoeringsbesluiten en internationale verdragen en verordeningen hiervan uitmaken. Die hiërarchie tussen de materiële wetten onderling ligt niet vervat in de Cao-wet maar wordt geregeld op grond van het staatsrecht⁹⁷. Een opmerking die hierbij gemaakt kan worden is dat een algemeen verbindend verklaarde Cao beschouwd dient te worden als een wet in de materiële zin. Deze hebben dezelfde rechtskracht als een koninklijk besluit. Dit betekent echter niet dat de algemeen verbindend verklaarde Cao's voorrang hebben op alle materiële wetten die staatsrechtelijk een lagere waarde hebben dan koninklijke besluiten, en alle niet algemeen verbindende verklaarde Cao's⁹⁸.

Wat betreft de collectieve arbeidsovereenkomsten dient er op gewezen te worden dat de hiërarchie der rechtsbronnen enkel betrekking heeft op de normatieve bepalingen en niet op de obligatoire bepalingen van de Cao⁹⁹. Binnen de Cao's bestaat ook een hiërarchie naar gelang het niveau waarop de Cao wordt gesloten¹⁰⁰.

Wat de individuele arbeidsovereenkomst betreft dient er onderscheid gemaakt te worden in hiërarchie tussen de mondelinge en schriftelijke arbeidsovereenkomst. Dit onderscheid is ingegeven door de bewijsmoeilijkheden die verbonden zijn aan de mondelinge arbeidsovereenkomst¹⁰¹.

Het arbeidsreglement is een door de wet erkend en geregeld instrument waarin de rechtsbetrekking tussen de werkgever en zijn werknemers wordt geregeld¹⁰². De bindende kracht is uitdrukkelijk door de wetgever bepaald¹⁰³. Het gaat bijvoorbeeld over het begin en einde van de gewone arbeidsdag, bepalingen over het betalen van het loon,...

Aanvullende wetsbepalingen gelden slechts voor zover de partijen niet hebben voorzien een afwijkende regeling, in tegenstelling tot de dwingende wetsbepalingen¹⁰⁴.

⁹⁶ H. LENAERTS, *Inleiding tot het sociaal recht*, Diegem, Kluwer, 1995, 367.

⁹⁷ H. LENAERTS, *Inleiding tot het sociaal recht*, Diegem, Kluwer, 1995, 361.

⁹⁸ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 257-258.

⁹⁹ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 262.

¹⁰⁰ Zie *supra*.

¹⁰¹ Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het ontwerp van wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en paritaire comités, *Parl. St. Senaat zitting 1966-67*, nr. 148, 127.

¹⁰² H. LENAERTS, *Inleiding tot het sociaal recht*, Diegem, Kluwer, 1995, 364.

¹⁰³ Art. 4 Arbeidsreglementenwet.

¹⁰⁴ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 267.

2. Tewerkstelling in de publieke sector

2.1. Twee tewerkstellingsvormen

De overheid kan haar personeel op twee verschillende manieren tewerkstellen: statutair of contractueel. Het uitgangsprincipe is de statutaire tewerkstelling. Contractuele tewerkstelling kan enkel indien voldaan is aan bepaalde voorwaarden. Hier is weliswaar verandering in gekomen voor de lokale besturen en provincies. Hieronder worden beide tewerkstellingswijzen nader besproken. Dit onderscheid is voor deze bijdrage voornamelijk van belang om de gevolgen op het vlak van de regeling van de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsverhoudingen te weten te komen¹⁰⁵. Hierdoor wordt het duidelijk welke principes en welke regelgeving in het kader van de collectieve arbeidsverhoudingen op de contractanten in overheidsdienst toepasselijk is waardoor een vergelijking met de contractanten in de private sector mogelijk wordt.

De collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector zijn vaak onderbelicht gebleven. Het is niet enkel onbemand, maar tegelijk ook behoorlijk complex. In het onderstaande gedeelte wordt getracht duidelijkheid te scheppen in deze materie.

2.1.1. Het statutair overheidspersoneelslid

De statutaire dienstbetrekking geldt in de publieke sector als de regel. Deze baseert zich niet noodzakelijk op een expliciete wettelijke grondslag. Dit impliceert niet dat er een autonoom algemeen rechtsbeginsel van statutaire tewerkstelling bestaat, maar wel dat deze vorm van tewerkstelling zijn grondslag haalt uit een ander autonoom algemeen rechtsbeginsel, met name het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst¹⁰⁶. Bovendien kent de Raad van State een duidelijke voorrang toe aan de statutaire tewerkstelling boven de tewerkstelling met arbeidsovereenkomsten in de openbare sector. Intussen is dit meestal omdat de wetgever een regel heeft uitgevaardigd¹⁰⁷. Het is de wet, het decreet of de ordonnantie waarbij een openbare instelling wordt opgericht, die bepalen op welke wijze de personeelsleden met de openbare instelling zullen verbonden zijn, statutair of met een arbeidsovereenkomst¹⁰⁸. De dienstbetrekking komt tot stand door de eenzijdige aanstelling door de overheid en de aanvaarding door de betrokken persoon. Deze unilaterale aanstelling is dan ook het criterium bij uitsteking om de statutaire en de contractuele tewerkstelling van elkaar te onderscheiden¹⁰⁹. Dit wordt zowel door de rechtsleer als rechtspraak bevestigd¹¹⁰. Andere criteria zoals het geheel of gedeeltelijk ontbreken van een uitgewerkt statuut zijn niet determinerend¹¹¹.

¹⁰⁵ R. JANVIER, *Contractanten in overheidsdienst*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 3.

¹⁰⁶ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 210.

¹⁰⁷ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 212.

¹⁰⁸ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 266.

¹⁰⁹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 267.

¹¹⁰ Cass. 18 november 1985, *Soc. Kron.* 1986, 37, noot J. Jacquain; R. JANVIER, *Contractanten in overheidsdienst*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 6.

¹¹¹ R. JANVIER, *Contractanten in overheidsdienst*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 6-9.

De eenzijdige aanstelling of wijzigbaarheid wordt verklaard doordat de Koning, als hoofd van de uitvoerende macht over het prerogatief beschikt om eenzijdig de rechtspositie van de ambtenaren vast te leggen en dus ook te wijzigen. Bovendien ligt deze wijzigbaarheid ook vervat in het beginsel van veranderlijkheid van de openbare dienst¹¹². Echter geeft Janvier mee dat het evenwicht in de arbeidsverhoudingen grondig verschoven is, omdat het kenmerk van de eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsverhoudingen, sinds de groei van de feitelijke en juridische impact van de collectieve onderhandelingen in de openbare sector, is ingeperkt¹¹³. Er dient wel opgemerkt te worden dat deze collectieve onderhandelingen met de vakorganisaties zich afspelen op collectief niveau, terwijl de wijziging van het statuut invloed heeft op de individuele arbeidsrelatie tussen de ambtenaar en de overheidsdienst die hem tewerkstelt¹¹⁴.

Het begrip "in vast dienstverband" vormt eveneens een cruciaal element binnen de statutaire tewerkstelling¹¹⁵. Voor velen is dit begrip zelfs tot het cruciaal element uitgegroeid om het onderscheid tussen de ambtenaren en de contractuele personeelsleden te bepalen. Het vaste dienstverband wordt gezien als een soort tegenprestatie van de mogelijkheid van de overheidsdienst om eenzijdig de arbeidsvoorwaarden te kunnen wijzigen¹¹⁶. Dit houdt in dat de arbeidsrelatie enkel beëindigd kan worden in die gevallen waarin het statuut voorziet. Maar de grondlegger van het Belgisch ambtenarenrecht, Camu beargumenteerde dat de vastheid van het dienstverband eerder een tegengewicht vormt voor de eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden. Hij zag dit dus eerder als een gevolg van de unilaterale aanstelling¹¹⁷.

Een derde belangrijk element binnen de arbeidsverhouding tussen de overheid en haar personeel betreft het algemeen en onpersoonlijk karakter van de rechtspositieregeling van de ambtenaar. De rechten en plichten van de ambtenaar liggen vervat in het door de overheid bepaalde statuut. De uitgevaardigde algemene maatregelen mogen niet afwijken bij individuele, persoonsgerichte maatregelen. Consequent handelen van de overheid is dus van groot belang. Het fundament hiervan gaat zelfs terug tot artikel 10 van de Grondwet, dat het gelijkheidsbeginsel inhoudt. Het principe van gelijke behandeling in de openbare sector garandeert dat er geen enkele wijziging met individuele draagwijdte aan het statuut kan worden doorgevoerd¹¹⁸.

Hetgeen voorafgaat laat zien dat alle drie de elementen van groot belang zijn en niet los van elkaar gezien kunnen worden. Deze elementen bepalen dan ook het specifieke karakter van een ambtenaar.

¹¹² M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contract dans l'action administrative*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 128-132.

¹¹³ R. JANVIER, *Contractanten in overheidsdienst*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 6.

¹¹⁴ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 30.

¹¹⁵ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 12.

¹¹⁶ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 13.

¹¹⁷ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 29.

¹¹⁸ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 34-35.

2.1.2. Het contractueel overheidspersoneelslid

De contractuele dienstbetrekking is zoals aangehaald een uitzondering op de statutaire rechtsverhouding. De mogelijkheden zijn dan ook wettelijk afgebakend. De dienstbetrekking komt tot stand door de sluiting van een arbeidsovereenkomst tussen de overheid en het personeelslid in tegenstelling tot de eenzijdige aanstelling bij een statutair¹¹⁹. Hierdoor dient men, net als in de particuliere sector, rekening te houden met de principes van het verbintenisrecht en het arbeidsrecht

Twee belangrijke bronnen wat betreft de uitzonderingen zijn de wet van 22 juli 1993 en het APKB¹²⁰. Deze eerste is van toepassing op het federaal administratief openbaar ambt¹²¹. Het APKB is van toepassing op ambtenaren van het federaal bestuur van de Staat, de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het College van de Franse Gemeenschapscommissie, evenals van de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de Gemeenschappen, de Gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie¹²². Deze voorzien in vier gevallen waarin de overheid contractanten kan aanwerven:

- Om aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen;
- Om ambtenaren te vervangen bij gehele of gedeeltelijke afwezigheid;
- Om aanvullende of specifieke opdrachten te vervullen;
- Om te voorzien in de uitvoering van taken die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen¹²³.

Deze gronden werden aangevuld met bijkomende situaties die vervat liggen in het provinciedecreet, het gemeentedecreet en het OCMW-decreet. Deze zijn respectievelijk van toepassing op het personeel van de provincie, de gemeente en het OCMW-bestuur. De bijkomende situaties zijn als volgt:

- In de omstandigheid waarbij er personeelsbehoeften zijn voor activiteiten die hoofdzakelijk worden verricht in mededinging met andere marktdeelnemers;
- In de situatie waarbij personeelsbehoeften ontstaan voor activiteiten die een andere overheid subsidieert¹²⁴.

In het Vlaams OCMW-decreet lag tenslotte nog een laatste uitzondering vervat namelijk in verzorgende, verplegende en dienstverlenende instellingen en diensten van het openbaar centrum

¹¹⁹ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 9.

¹²⁰ Wet 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken; Koninklijk Besluit 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen; verder APKB.

¹²¹ Art. 1 Wet 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken.

¹²² Art. 1 APKB.

¹²³ Art. 4 Wet 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken; art 2 APKB.

¹²⁴ Art. 104 Gemeentedecreet; art. 100 Provinciedecreet; art. 103 OCMW-decreet.

voor maatschappelijk welzijn, bij een tewerkstelling als maatschappelijk werker van het OCMW of als hulppersoneel en als meesters-, vak- en dienstpersoneel¹²⁵.

Wat de lokale besturen en de provincies betreft is de situatie sinds 8 juli 2016 veranderd. Voortaan kunnen lokale besturen en provincies het dienstverband waarin zij een personeelslid tewerkstellen vrij kiezen: ofwel als contractueel ofwel als statutair personeelslid¹²⁶. Dit houdt de afschaffing van het principe van statutaire tewerkstelling in en de gelijkwaardigheid van beide tewerkstellingsvormen. De wijziging schaft het statutair dienstverband niet af. Evenmin wordt geraakt aan het bestaande vermoeden van statutaire tewerkstelling wanneer een bestuur zich niet heeft uitgesproken over het dienstverband en geen afdoend bewijs kan aanleveren van een contractuele aanwerving¹²⁷. Een andere consequentie is dat de uitzonderingsgronden aangaande de lokale besturen, die daarnet besproken werden, ook geen juridische grondslag meer hebben waardoor deze niet meer gelden.

Het is echter geen verplichting voor de overheid om een contractueel personeelslid aan te werven zolang er niets gestipuleerd is tegen de tewerkstelling van een statutair personeelslid. Deze uitzonderingen op de statutaire tewerkstelling tonen aan dat er gesproken kan worden van een weerlegbaar vermoeden van het bestaan van een statutaire rechtsverhouding. Dit vermoeden kan weerlegd worden enkel en alleen wanneer de statutaire tewerkstelling niet wettelijk of reglementair verplicht is of wanneer de contractuele betrekking voorbehouden is voor specifieke functies¹²⁸.

2.1.3. Een verschuiving binnen de publieke sector

De overheid is dus gehouden aan het wettelijk kader wanneer het contractueel personeel wil aanwerven. Of men uiteindelijk overgaat tot het aanwerven van contractanten is een strategische keuze van de verschillende besturen. Zo tonen de cijfers aan dat het aantal contractuele personeelsleden bij de meeste besturen een aanzienlijk deel uitmaken van het personeelsbestand. Bij de gemeenten en provincies kan dit aantal in de toekomst nog oplopen aangezien men de primauteit van de statutaire tewerkstelling hier verlaat. Dit is een duidelijke tendens met als doel de flexibelere tewerkstelling bij de openbare diensten.

De cijfers die betrekking hebben op de lokale besturen kunnen bovendien opgesplitst worden per gewest. In het Vlaams Gewest is er sprake van 60% overheidscontractanten die aan de slag zijn bij de lokale besturen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn er dit 62% en in het Waals Gewest zelfs 67%¹²⁹.

¹²⁵ Art. 103, 7-9° OCMW-decreet.

¹²⁶ Art. 13 Decreet tot wijziging van 3 juni 2016 tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 28 juni 2016, 39.017.

¹²⁷ Ontwerp van decreet tot wijziging van 3 juni 2016 tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 731.

¹²⁸ RvS 5 juli 2012, nr. 220177, Vanderhasselt e.a.; R. JANVIER, *Contractanten in overheidsdienst*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 6 en 10-11.

¹²⁹ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 16-17.

De contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid is beduidend lager dan de hoge cijfers bij de lokale besturen. Op 31 december 2014 waren er nog altijd 73% statutairen aan de slag bij de diensten van de Vlaamse overheid. Dit betekent dat ongeveer 27% in contractueel dienstverband werkt¹³⁰. Voor de federale overheid bedraagt de verhouding ongeveer 79% statutair personeel versus ongeveer 21% contractanten op 1 januari 2016, er dient opgemerkt te worden dat de laatste jaren het aantal contractanten hier gedaald is¹³¹.

2.2. Collectief overleg

2.2.1. Juridisch kader

2.2.1.1. Historische ontwikkeling

Het collectief overleg in de publieke sector is niet van vandaag op morgen ontstaan. De wet van 24 mei 1921 tot waarborging der vrijheid van vereniging was een eerste aanzet¹³². Deze wet kent een recht op verenigings- en vakbondsvrijheid toe aan de werknemers en werkgevers in zowel de private als publieke sector¹³³. Dit heeft geleid tot het oprichten van vakbondsorganisaties met een groot aantal leden, ook in de publieke sector. Dit impliceerde echter nog niet dat er overgegaan kon worden tot het voeren van collectieve onderhandelingen in de publieke sector¹³⁴. De wetgever introduceerde dit wel in de wet van 23 juli 1926 betreffende de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen¹³⁵. Het statuut werd door deze wet een onderdeel van collectieve onderhandelingen tussen werkgever en werknemersorganisaties. Het collectief overleg maakte later ook zijn intrede bij de uittekening van de wijze waarop het statuut van de personeelsleden bij het algemeen bestuur en buitenlandse betrekkingen diende te worden opgesteld. Hiervoor werden in ieder ministerie personeelsraden opgericht, net als een overkoepelende interdepartementale raad¹³⁶. Deze kregen echter enkel een adviserende bevoegdheid. Een bindende rechtskracht verlenen aan de beslissingen van de personeelsraden zou, volgens Camu, betekenen dat de eenzijdige beslissingsmacht van de desbetreffende minister te zeer zou beperken. Deze eenzijdige beslissingsmacht was nodig om het algemeen belang op het particulier belang te laten primeren¹³⁷. Later volgde er verschillende verruiming van de impact van de personeelsraden. Eerst was er het Regentbesluit van 11 juli 1949 houdende de vaststelling van het syndicaal statuut van het Rijkspersoneel¹³⁸. Hun advies was niet enkel nodig voor de wijziging van het statuut van de Rijksambtenaren, maar ook voor de wijziging van het statuut van de tijdelijke ambtenaren en voor de wijzigingen van de rechtspositie van de contractanten in dienst bij het algemeen bestuur en de

¹³⁰ www.overheid.vlaanderen.be, bedrijfsinformatie, demografische gegevens.

¹³¹ www.pdata.be, statistiek personeel.

¹³² BS 28 mei 1921.

¹³³ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 9.

¹³⁴ R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in VAN REGENMORTEL, A. en HUMBLET, P., *Markante standpunten*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 99-105.

¹³⁵ BS 24 juli 1926.

¹³⁶ KB van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, BS 8 oktober 1937.

¹³⁷ L. CAMU, *Rechtstoestand van het rijkspersoneel*, Brussel, IMIFI, 1937, 169-171.

¹³⁸ BS 27 juli 1949.

buitenlandse betrekkingen. Bovendien werden deze raden omgedoopt tot syndicale raden van advies¹³⁹. Later verruimde het Koninklijk Besluit van 20 juni 1955 houdende het syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten de impact van de syndicale raden nog sterk¹⁴⁰. De adviezen bleven wel nog steeds niet bindend¹⁴¹.

In de private sector kwam er een codificatie en een juridische kwalificatie van de collectieve arbeidsovereenkomst. Dit was het gevolg van de wet van de Cao-wet. Deze sluit wel expliciet de personeelsleden van de publieke sector uit van het toepassingsgebied van deze wet. Er werd door de wetgever wel een opening gelaten om het toepassingsgebied van de Cao-wet uit te breiden naar de publieke sector. Echter kwam het zover niet. De wetgever regelde het vakbondsstatuut bij de overheid in een aparte wet, de wet van 19 december 1974. Het toepassingsgebied van beide wetten wordt in deze bijdrage dan ook in andere onderdelen nader besproken.

2.2.1.2. Vakbondsstatuut

2.2.1.2.1. Situering

De publieke sector kent een eigen regeling wat betreft de collectieve arbeidsverhoudingen. Deze kan beschouwd worden als de tegenhanger van de Cao-wet die op de private sector van toepassing is. De basis hiervoor is de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel¹⁴². Bij deze kaderwet horen twee uitvoeringsbesluiten van 28 september 1984 en 29 augustus 1985¹⁴³. De betreffende uitvoeringsbesluiten hebben geleid tot de inwerkingtreding van de Wet Vakbondsstatuut Overheid. Deze juridische basis legt de procedures en structuren van het collectief overleg vast voor een grote groep van overheidsperoneelsleden, rekening houdend met de karakteristieken van de tewerkstelling in de publieke sector.

De Wet Vakbondsstatuut Overheid verplicht iedere overheid om over alle algemene maatregelen die zij wenst uit te vaardigen met betrekking tot de arbeidsregeling van haar personeelsleden, vooraf te onderhandelen of te overleggen met de representatieve vakorganisaties¹⁴⁴. Dit strekt er dus toe dat de representatieve vakorganisaties inspraak krijgen in de maatregelen die de overheid wil nemen. In concreto betekent dit dat de wet voorziet in een onderhandelings- of overlegplicht met betrekking tot bepaalde materies. De overheid zal dus moeten onderhandelen of overleggen met de vakorganisaties. Deze raadpleging heeft het karakter van een substantiële vormvereiste. Indien de betreffende overheid de geijkte procedure niet volgt, dan kan bij de Raad van State een

¹³⁹ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 91.

¹⁴⁰ BS 22 juni 1955.

¹⁴¹ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 91.

¹⁴² Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en vakbonden van haar personeel, BS 24 december 1974; verder Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁴³ BS 20 oktober 1984 en BS 2 oktober 1985.

¹⁴⁴ Art. 2 en 11 Wet Vakbondsstatuut Overheid

beroep tot nietigverklaring worden ingesteld tegen de beslissing die werd genomen zonder de naleving van deze substantiële vormvereiste¹⁴⁵.

2.2.1.2.2. Toepassingsgebied

Het toepassingsgebied *ratione personae* werd vastgelegd bij het KB van 28 september 1984. De Wet Vakbondsstatuut Overheid lijnt zijn werkingssfeer af op een positieve en een negatieve wijze. Enerzijds omschrijft het welke personeelsleden en instellingen onder het toepassingsgebied vallen, anderzijds geeft het aan wie niet onder de wet valt.

De Wet Vakbondsstatuut Overheid werd toepasselijk verklaard op alle personeelsleden, ongeacht de wijze van aanwerving of tewerkstelling, in dienst van de federale ministeries, de besturen en diensten van de regeringen van gemeenschappen en gewesten, inclusief de onderwijsinstellingen georganiseerd door de gemeenschappen, een groot aantal openbare instellingen die afhangen van de federale overheid, dan wel van de gemeenschappen of gewesten, de provincies of de verenigingen van de provincies, de agglomeratie Brussel, evenals de Vlaamse en Franse Gemeenschapscommissie, de gemeenten en de verenigingen van gemeenten of intercommunales, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de verenigingen van openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de openbare kas van lening te Brussel.

De wet is niet van toepassing op onder andere het personeel van de diensten van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat, magistraten van de Rechterlijke orde, het onderwijzend personeel van de universiteiten, leden van het personeel van HR Rail en andere economische overheidsbedrijven...¹⁴⁶. De redenen hiervoor zijn verschillend. Voor deze autonome overheidsbedrijven komt de bevoegdheid om een eigen vakbondsstatuut op te stellen, toe aan de raad van bestuur, op eensluidend advies van het paritair comité dat in elk autonoom overheidsbedrijf wordt opgericht¹⁴⁷. Daarenboven is er een overkoepelend paritair comité voor alle overheidsbedrijven, "Comité Overheidsbedrijven", in het leven geroepen¹⁴⁸. Wat het personeel van de Kamer en Senaat betreft, verbiedt het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten de uitvoerende macht om zich in te laten met de vaststelling van het statuut van het personeel van de wetgevende macht¹⁴⁹.

Het vakbondsstatuut is dus niet enkel van toepassing op vast en stagedoend personeel, maar ook ten aanzien van tijdelijk of hulppersoneel¹⁵⁰. Het feit dat deze onder een arbeidsovereenkomst zijn aangeworven doet hieraan geen afbreuk. Hierdoor valt de alsmaar groter wordende groep overheidscontractanten onder het vakbondsstatuut.

¹⁴⁵ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 29.

¹⁴⁶ Art. 1 Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁴⁷ Art. 30 en 33 Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

¹⁴⁸ Art. 31 Wet 21 maart 1991.

¹⁴⁹ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 65.

¹⁵⁰ Art. 1 § 1, eerste lid Wet Vakbondsstatuut Overheid.

Oorspronkelijk moest conform het KB van 29 augustus 1985 slechts worden onderhandeld over de regels die van toepassing zijn op het personeel dat statutair is aangesteld wat betreft het administratief statuut, de bezoldigingsregel en de pensioenregeling. Hieraan zijn wijzigingen aangebracht ingevolge de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, die de Wet Vakbondsstatuut Overheid heeft gewijzigd. Vervolgens werd ook het uitvoeringsbesluit aangepast waardoor de onderhandelingen werden uitgebreid naar de personeelsleden die contractueel zijn aangeworven¹⁵¹. Ondertussen werd de tekst van het uitvoeringsbesluit van 29 augustus 1985 aangepast, met als gevolg dat onderhandelingen zich opdringen omtrent alle daarin genoemde grondregelingen, ongeacht de wijze van tewerkstelling¹⁵². Des te opmerkelijker is het om vast te stellen dat de voorstellen omtrent de "minimale rechten" slechts onder de exclusieve bevoegdheid van het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten vallen voor zover die voorstellen betrekking hebben op de statutairen.

2.2.1.2.3. Onderhandelen en overleg

2.2.1.2.3.1. Onderhandelingsplicht

Zoals hierboven gesteld heeft de overheid een onderhandelingsplicht met de representatieve vakorganisaties. De inhoud van de onderhandelingen is als volgt:

- 1) Grondregelingen ter zake van:
 - a) Het administratief statuut, met inbegrip van de vakantie- en verlofregeling;
 - b) De bezoldigingsregeling
 - c) De pensioenregeling
 - d) De organisatie van de sociale diensten¹⁵³;
- 2) Verordeningsbepalingen, algemene maatregelen van inwendige orde en algemene richtlijnen, met het oog op de latere vaststelling van de personeelsformatie of op het gebied van arbeidsduur en organisatie van het werk¹⁵⁴.

Bovendien moet er onderhandeld worden vooraleer wetsontwerpen of ontwerpen van decreet of ordonnantie met als onderwerp één van de grondregelingen, kunnen worden aangenomen¹⁵⁵. Het KB van 29 augustus 1985 bepaalt nader de grondregelingen, het begrip organisatie van het werk en de nadere regelen voor de onderhandelingsprocedure¹⁵⁶.

Het resultaat of de conclusie van iedere onderhandeling wordt vermeld in een protocol. Hierin wordt opgenomen, ofwel het eenparig akkoord van alle afgevaardigden, ofwel het akkoord tussen de afvaardiging van de overheid en de afvaardiging van een of meer vakorganisaties, alsook het standpunt van de delegatie van één of meer vakorganisaties, ofwel het respectieve standpunt van

¹⁵¹ Art. 2, § 1, 1^o, derde lid Wet Vakbondsstatuut Overheid, dat werd ingelast bij art. 28 Wet 22 juli 1993.

¹⁵² Art. 2 KB 29 augustus 1985, zoals gewijzigd bij art. 1 KB 5 oktober 1993.

¹⁵³ Art. 2, § 1, 1^o Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁵⁴ Art. 2, § 1, 2^o Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁵⁵ Art. 2, § 2 Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁵⁶ Art. 2, § 3 Wet Vakbondsstatuut Overheid.

elke afvaardiging¹⁵⁷. In het kader van deze onderhandelingen, kan er gesproken worden van een raadgevende bevoegdheid die de vakorganisaties uitoefenen.

2.2.1.2.3.2. Overleg

Naast een onderhandelingsplicht bestaat er ook een verplicht overleg tussen de bevoegde administratieve overheden en de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités. De materie waarover overleg gepleegd moet worden ligt vervat in de Wet Vakbondsstatuut Overheid en zijn als volgt:

- 1) De beslissingen tot vaststelling van de personeelsformatie van de diensten die onder het betrokken overlegcomité ressorteren onder de overlegmaterie;
- 2) De materies die niet als grondregeling zijn aangewezen en betrekking hebben op het administratief statuut, de bezoldigingsregeling,...
- 3) De regelingen met betrekking tot de arbeidsduur en op de organisatie van het werk, die eigen zijn aan de voormelde diensten.
- 4) De maatregelen van inwendige orde en over richtlijnen betreffende één van de aangelegenheden in 2) en 3)¹⁵⁸.

Daarnaast geldt er ook een facultatief overleg met betrekking tot voorstellen met het oog op de verbetering van de menselijke betrekkingen of de verhoging van de productiviteit. De overlegcomités hebben bovendien alle bevoegdheden die in particuliere ondernemingen opgedragen zijn aan de comités voor preventie en bescherming op het werk. Wat dit juist inhoudt is in geen enkele tekst terug te vinden¹⁵⁹.

Het overleg vertaalt zich in een met redenen omkleed advies, waaruit blijkt dat de overlegcomités slechts een adviserende bevoegdheid hebben¹⁶⁰. De overheid is wel verplicht om de redenen waarom het afwijkt van een met redenen omkleed advies mee te delen binnen een maand aan de leden van het betrokken comité¹⁶¹.

2.2.1.2.4. Juridische waarde

Valt dit statuut met zijn onderhandelingen en overleg te rijmen met het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst? De onderhandelingen monden uit in een protocol, het overleg in een met redenen omkleed advies. Dit maakt duidelijk dat de overheid geen afbreuk wou doen aan het hierboven genoemde beginsel en dus niet gebonden wil zijn door de resultaten en de uitkomst van de onderhandelingen of het overleg¹⁶². De protocollen en adviezen hebben met andere woorden geen juridische binding. De uitvoering ervan is dus afhankelijk van de bereidheid van de betrokken overheid. Dit staat in schiel contrast met de private sector, waar de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten wel degelijk bindend zijn. Met als gevolg dat de onderhandeling

¹⁵⁷ Art. 9 Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁵⁸ Art. 11, § 1 Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁵⁹ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 32.

¹⁶⁰ Art. 11, § 1, derde lid Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁶¹ Art. 50 KB 28 september 1984.

¹⁶² R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*, Brugge, die Keure, 1987, 104.

en het overleg in de publieke sector enkel een politieke en morele waarde hebben¹⁶³. Het wordt bijvoorbeeld gebruikt door de representatieve vakorganisaties als drukkingsmiddel tegen de overheid. Op deze manier kunnen de protocollen een onrechtstreeks dwingend karakter hebben. Bovendien zijn de akkoorden te beschouwen als "gentlemen's agreements", deze kunnen door mechanismen van positief recht juridisch afdwingbaar worden¹⁶⁴. Deze worden dan voornamelijk geïmplementeerd in bindende regelgeving zoals een koninklijk besluit, een besluit van een gemeenschaps- of gewestregering, een rechtspositieregeling...¹⁶⁵. Het gebrek aan juridische binding is dus niet onoverkomelijk, indien het gecompenseerd wordt door de syndicale macht en door machtsverhoudingen die de overheid tot het respecteren van het onderhandelingsakkoord dwingen¹⁶⁶. Niettemin vormt volgens Rigaux de afwezigheid van de juridische bindende kracht van de akkoorden de grote zwakte in het onderhandelingsstelsel, dat de wet van 19 december 1974 heeft uitgewerkt¹⁶⁷.

Zoals hierboven al aangehaald is de onderhandelingsprocedure wel een substantiële vormvereiste. Dus juridisch gezien gaat de verplichting van de overheid niet verder dan dat. De betrokken overheid kan ten alle tijden de door haar gewenste aanpassingen aan het statuut aanbrenen indien de onderhandeling slechts heeft geleid tot de ondertekening van een protocol waarin afwijkende standpunten van de aanwezige partijen worden weergegeven. Bovendien indien er toch een eenparig akkoord is, dan dwingt geen enkele bepaling de overheid om het akkoord uit te voeren. Dit ligt in lijn met de unilaterale autonomie van de overheid die gelegen is in het specifieke juridische regime van de publieke sector, met name het beginsel van de openbare dienst en het veranderlijkheidsbeginsel¹⁶⁸.

In de overlegprocedure valt er vast te stellen dat er enkel een adviserende bevoegdheid is voor de representatieve vakorganisaties. De overheid dient het met redenen omkleed advies dus in principe niet na te leven. Qua waarde staat dergelijk advies dus lager dan een protocol. Dit valt ook af te leiden uit de materies die aan een overlegcomité worden gegeven. Zo vallen de grondregelingen met betrekking tot het administratief statuut, de bezoldigingsregeling,... onder de onderhandelingsprocedure. En de materies in deze die niet als grondregeling zijn aangeduid vallen onder de overlegprocedure.

¹⁶³ R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*, Brugge, die Keure, 1987, 130.

¹⁶⁴ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 221.

¹⁶⁵ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 221; R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in VAN REGENMORTEL, A. en HUMBLET, P., *Markante standpunten*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 105.

¹⁶⁶ R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*, Brugge, die Keure, 1987, 117.

¹⁶⁷ R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*, Brugge, die Keure, 1987, 130.

¹⁶⁸ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidsperoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 35

2.2.1.2.5. Knelpunten

Zoals is gebleken is de uitkomst van de onderhandelingen en het overleg niet bindend voor de overheid. De betrokken overheid kan nog altijd op eenzijdige wijze beslissen of ze al dan niet een akkoord uitvoert. Bij het mislukken van de onderhandelingen kan de overheid de gewenste aanpassingen nog altijd invoeren. Dit is een uitvloeisel van het veranderlijkheidsbeginsel dat ingebakken ligt in de publieke sector. Wat betreft de statutaire ambtenaren is die eenzijdige wijzigbaarheid een onderdeel van hun statutaire tewerkstelling. Dit levert wat hun betreft dan ook weinig problemen op. De situatie is echter anders voor de contractanten in overheidsdienst. De contractuele tewerkstelling wordt gekenmerkt door het pacta sunt servanda-beginsel waardoor de arbeidsvoorwaarden niet zomaar gewijzigd kunnen worden. Het is hier waar er zich een knelpunt voordoet. Kan de desbetreffende overheid aldus eenzijdige wijzigingen doorvoeren die ook gelden voor de contractanten die onder hun dienst vallen? Zelfs indien er een akkoord was met de representatieve organisaties dan blijven de aanpassingen van de arbeidsvoorwaarden een unilaterale wijziging voor de individuele contractant¹⁶⁹. Dit maakt onderdeel uit van deel vier van deze bijdrage.

De Wet Vakbondsstatuut Overheid is uitgebreid naar alle personeelsleden, ongeacht de wijze van tewerkstelling. Dit doet echter geen afbreuk aan het feit dat de regeling betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen grotendeels is afgestemd op het statutair personeel. Bepaalde statutaire bepalingen zijn ofwel niet van toepassing op het contractueel tewerkgesteld personeel, ofwel wanneer aan bepaalde regels toch uitwerking wordt gegeven ten aanzien van de contractanten, zijn die bepalingen vaak niet aangepast aan de situatie van de tewerkstelling als overheidscontractant. Dit heeft als gevolg dat de contractanten in overheidsdienst minstens theoretisch één van de minst sociaal beschermde werknemers zijn¹⁷⁰.

2.2.1.2.6. Onderhandelingscomités

De onderhandelingen en het overleg, zoals geschetst hierboven, geschiedt in speciaal daartoe opgericht comités. Er worden onderhandelingscomités opgericht op twee niveaus: op het niveau van de besturen en instellingen, en algemene comités. Dit systeem werkt zowel onderling als binnen de niveaus bevoegdheidsverdelend. Dit geeft geregeld problemen en moeilijkheden omtrent de onderhandelingen over zogenaamde "mammoetwetten". Dit zijn wetten waarin allerlei maatregelen zitten samengebundeld en verscholen onder één enkele vaak nietszeggende hoofding¹⁷¹. De bepalingen van zulke wet worden systematisch uit elkaar gehaald en voorgelegd aan de verschillende bevoegde onderhandelingscomités. Dit is niet optimaal om de bepalingen in hun geheel te kunnen beoordelen, maar zulks is onvermijdelijk¹⁷².

¹⁶⁹ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 36.

¹⁷⁰ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOOTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 110.

¹⁷¹ E. SPRUYT, "El notario del siglo XXI... The times they are changing, *Notarieel en Fiscaal maandblad* 2009, nr. 7, (251) 255.

¹⁷² P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 84.

2.2.1.2.6.1. Op het niveau van de besturen en instellingen

Op het niveau van de besturen en instellingen zijn er allereerst de sectorcomités. De Wet Vakbondsstatuut Overheid geeft de uitvoerende macht de bevoegdheid om sectorcomités voor de federale, gemeenschaps- en gewestelijke overheidsdiensten op te richten. De enige begrenzing hieraan is het maximumaantal van 25 dergelijke comités¹⁷³. Men heeft gekozen voor een functionele indeling, waarbij in de oprichting van twintig sectorcomités is voorzien. Deze sectorcomités worden ook wel comités D genoemd. Deze comités hebben een heel uiteenlopende werkingssfeer. Zo is bijvoorbeeld sector I bevoegd voor Algemeen Bestuur, Sector II voor Financiën, sector XVI Waals Gewest of sector XVIII Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest¹⁷⁴.

Als tweede worden per provinciale en plaatselijke overheidsdienst een bijzonder comité opgericht, namelijk:

- In elke provincie, voor het provinciepersoneel;
- In de Brusselse agglomeratie, voor het personeel van de Brusselse agglomeratie;
- In iedere gemeente, voor het gemeentepersoneel, het personeel van het OCMW en in de stad Brussel, tevens voor het personeel van de openbare kas van lening;
- In elke vereniging van gemeenten of intercommunale, voor het personeel van de vereniging;
- In iedere vereniging van openbare centra voor maatschappelijk welzijn, voor het personeel van de vereniging;
- In elke autonoom gemeentebedrijf, voor het personeel van het gemeentebedrijf;
- In de Vlaamse Gemeenschapscommissie, voor het personeel ervan¹⁷⁵.

Per zelfstandig plaatselijk overheidsbestuur of –instelling wordt dus een bijzonder comité opgericht. Dit is noodzakelijk omwille van de autonomie van deze overheden op het vlak van het beheer van hun personeel. Deze bijzondere comités gaan ook wel als comités E door het leven¹⁷⁶.

Ten derde zijn er de afzonderlijke bijzondere comités¹⁷⁷. Deze krijgen ook wel vaker de naam Comité E' mee. Ze zijn er voor het door middel van weddetoelagen bezoldigde personeel van de officiële gesubsidieerde onderwijsinstellingen. Binnen elke inrichtende macht van het officieel gesubsidieerd onderwijs werden afzonderlijke bijzondere comités ingesteld.

Deze drie verschillende soorten comités zijn bevoegd voor zaken die uitsluitend betrekking hebben op het personeel van de dienst of diensten waarvoor zij werden opgericht, uitgezonderd de materies die reeds voor onderhandeling zijn voorgelegd in één van de algemene comités¹⁷⁸.

¹⁷³ Art. 4, §1, 1^o Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁷⁴ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 75.

¹⁷⁵ Art. 20, § 1 KB 28 september 1984.

¹⁷⁶ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 77.

¹⁷⁷ Art. 20, § 3, eerste lid KB 28 september 1984.

¹⁷⁸ Art. 4, §3 Wet Vakbondsstatuut Overheid.

2.2.1.2.6.2. Algemene comités

Nu komen we terecht bij de comités die een overkoepelende functie hebben. In de schoot van deze algemene onderhandelingscomités wordt onderhandeld over maatregelen met een algemene draagwijdte of die betrekking hebben op het personeel dat ressorteert onder verscheidene sectorcomités en/of (afzonderlijke) bijzondere comités¹⁷⁹.

Een eerste algemeen comité is het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten oftewel comité B. Deze is bevoegd inzake aangelegenheden welke de personeelsleden betreffen die onder twee of meer sectorcomités vallen¹⁸⁰. Het comité B werd opgericht bij de Dienst van Algemeen Bestuur, die ressorteert onder het federale ministerie van Ambtenarenzaken.

Daarnaast is er het comité C. Dit is het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, hierin worden zaken besproken waarbij de personeelsleden van minstens twee provinciale of plaatselijke besturen of instellingen betrokken zijn, waarvoor ten minste twee (afzonderlijke) bijzondere comités werden opgericht¹⁸¹. Bovendien is comité C bevoegd voor het personeel van alle openbare brandweerkorpsen, in weerwil van het toepassen van de algemene regel¹⁸². Binnen het comité C werden twee afdelingen geïnstalleerd¹⁸³. Een afdeling voor het gewone personeel van de provinciale en plaatselijke besturen en instellingen. En een afdeling voor het door middel van weddetoelagen bezoldigde personeel van de gesubsidieerde officiële onderwijsinrichtingen. Binnen de eerste afdeling zijn daarbovenop nog vijf onderafdelingen werkzaam namelijk de drie gewesten en drie gemeenschappen, waarbij die voor Vlaanderen samenvallen¹⁸⁴. Binnen de tweede afdeling zijn er drie onderafdelingen actief namelijk de drie gemeenschappen¹⁸⁵. Ten gevolge van de oprichting van deze afdelingen en onderafdelingen blijft in het eigenlijke comité C enkel nog de federale bevoegdheden politie en brandweer over¹⁸⁶. Comité C functioneert onder de hoede van het ministerie van Binnenlandse zaken.

Tenslotte is er het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten, het zogeheten comité A¹⁸⁷. Dit is opgericht bij de diensten van de Eerste Minister en is het hoogste orgaan belast met zeer verschillende taken. Vooreerst is het comité A bevoegd voor alle materies die zowel de personeelsleden van de federale, gemeenschaps- en gewestelijke overheidsdiensten aanbelangen, als de personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten aanbelangen. Tot deze materie behoren ook de algemene collectieve overeenkomsten die overeenstemmen met de zogeheten akkoorden inzake sociale programmatie. Bovendien beschikt het comité A over een aantal welomschreven exclusieve bevoegdheden aangaande de minimale rechten. Voorstellen tot

¹⁷⁹ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 78.

¹⁸⁰ Art. 3, § 1, 1° Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁸¹ Art. 3, § 1, 2° Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁸² Art. 3, § 1, 3° Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁸³ Art. 17, § 2 KB 28 september 1984.

¹⁸⁴ Art. 17, § 2bis KB 28 september 1984.

¹⁸⁵ Art. 17, § 2ter KB 28 september 1984.

¹⁸⁶ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 81.

¹⁸⁷ Art. 3, § 1, 3° Wet Vakbondsstatuut Overheid.

wijziging van de Wet Vakbondsstatuut Overheid en/of zijn uitvoeringsbesluiten worden uitsluitend voor onderhandeling voorgelegd aan het gemeenschappelijk comité. Dit comité treedt voor alle overheidsdiensten op in de plaats van de Nationale Arbeidsraad en van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk in alle gevallen waarin de geldende bepalingen het advies of een voorstel van die raden behoeven. En dit enkel voor zaken die uitsluitend betrekking hebben op het personeel van de overheidsdiensten waarop het syndicaal statuut toepasselijk werd verklaard¹⁸⁸. Het comité A komt eveneens tussen bij het opstellen of wijzigen van het arbeidsreglement wanneer dit betrekking heeft op overheidsdiensten waarvoor verschillende overlegcomités bevoegd zijn¹⁸⁹.

Binnen het gemeenschappelijk comité werd er een subcomité opgericht¹⁹⁰. Dit subcomité heeft eerder praktische taken zoals het verlenen van adviezen in bepaalde omstandigheden of de praktische toepassing van de regeling in goede banen te houden.

¹⁸⁸ Art. 3, § 1, 3° Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁸⁹ Art. 15quater, §1-2 Arbeidsreglementenwet.

¹⁹⁰ Art. 18, § 2, eerste lid KB 28 september 1984.

Schema 1.1 Overzicht van de onderhandelingscomités

| |
|---|
| <p>GEMEENSCHAPPELIJK COMITE VOOR ALLE OVERHEIDSDIENSTEN (comité A)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd voor problemen die gemeenschappelijk zijn voor de federale, gemeenschaps- en gewestelijke overheidsdiensten enerzijds en de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten anderzijds. • Treedt op in de plaats van de NAR en de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk voor zaken die uitsluitend betrekking hebben op het overheidspersoneel waarop het vakbondsstatuut toepasselijk werd verklaard. |
|---|

SUBCOMITE
Onder meer belast met het verstrekken van adviezen omtrent de toepassing van het vakbondsstatuut

| | |
|--|--|
| <p>COMITE VOOR DE FEDERALE, DE GEMEENSCHAPS- EN GEWESTELIJKE OVERHEIDSDIENSTEN (Comité B) Bevoegd voor aangelegenheden welke de personeelsleden betreffen die onder meerdere sectorcomités vallen</p> | <p>COMITE VOOR DE PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEIDSDIENSTEN (comité C) Bevoegd voor materies waarbij het personeel van minstens twee (afzonderlijk) bijzondere comités betrokken is</p> <p>Eerste afdeling voor het gewone personeel van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten: bevoegd voor aangelegenheden gemeen aan verscheidene bijzondere comités. Vijf onderafdelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vlaams Gewest en Gemeenschap • Waals Gewest • Brussels Hoofdstedelijk Gewest • Franse Gemeenschap • Duitstalige Gemeenschap |
| <p>SECTORCOMITES (comités D) De federale, gemeenschaps- en gewestelijke overheidsdiensten zijn volgens een functionele indeling ondergebracht in de volgende sectorcomités:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Algemeen Bestuur II. Financiën III. Justitie IV. Economische zaken V. Binnenlandse zaken VI. Mobiliteit en vervoer VII. Buitenlandse zaken VIII. Postdiensten en telecomunicaties IX. Onderwijs (Franse Gemeenschap) X. Onderwijs (Vlaamse Gemeenschap) XI. Werkgelegenheid en Arbeid XII. Volksgezondheid XIII. Sociale Zekerheid XIV. Landsverdediging XV. Brussels Hoofdstedelijk Gewest XVI. Waals Gewest XVII. Franse Gemeenschap XVIII. Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest XIX. Duitstalige gemeenschap XX. Openbare instellingen van Sociale Zekerheid | <p>Tweede afdeling voor het door middel van weddetoelagen bezoldigd personeel van het gesubsidieerd officieel onderwijs: bevoegd voor aangelegenheden gemeen aan verscheidene afzonderlijke bijzondere comités. Drie onderafdelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vlaamse Gemeenschap • Franse Gemeenschap • Duitstalige Gemeenschap <p>BIJZONDERE COMITES (comités E) Eén comité per autonome provinciale of plaatselijke overheidsdienst:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In elke provincie • In de Brusselse agglomeratie • In iedere gemeente • In elke vereniging van gemeenten • In iedere vereniging van OCMW's • In elk autonoom gemeentebedrijf • In de Vlaamse Gemeenschapscommissie <p>AFZONDERLIJKE BIJZONDERE COMITES (comités E') Eén comité per inrichtende macht van het officieel gesubsidieerd onderwijs</p> |

2.2.1.2.7. Overlegcomités

De Wet Vakbondsstatuut Overheid geeft de uitvoerende macht de bevoegdheid om de oprichting, de samenstelling en de werkwijze van de overlegcomités te regelen. De wet legt wel op dat de in een sectorcomité of in een (afzonderlijk) bijzonder comité vertegenwoordigde vakorganisaties gerechtigd zijn afgevaardigden voor te dragen om zitting te hebben in de overlegcomités, die in het ressort van dat onderhandelingscomité worden opgericht¹⁹¹. Hieruit blijkt dat het gebied van een overlegcomité, het gebied van een sectorcomité of een (afzonderlijk) bijzonder comité niet kan overtreffen¹⁹². Het KB van 28 september 1984 maakt een onderscheid tussen vier soorten overlegcomités: hoge overlegcomités, basisoverlegcomités, tussenoverlegcomités en speciale overlegcomités.

Op te merken valt wel dat de algemene comités (cf. onderhandelingscomités) ook als overlegcomités werken wanneer het gaat om aangelegenheden waarover overleg moet worden gepleegd, en die personeelsleden aanbelangen waarvoor meer dan één hoog overlegcomité bevoegd is¹⁹³.

2.2.1.2.7.1. Hoge overlegcomités

Wat de bevoegdheidsafbakening betreft wordt er verwezen naar het gebied van de onderhandelingscomités op het niveau van de besturen en de instellingen. Zo wordt er een hoog overlegcomité ingesteld in het gebied van ieder sectorcomité en van elk (afzonderlijk) bijzonder comité, voor het geheel van de overheidsdiensten die tot dat onderhandelingscomité behoren¹⁹⁴.

Voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten worden hoge overlegcomités opgericht, die normaliter bevoegd zijn voor een bepaald ministerie en tevens voor alle overheidsinstellingen die onder toezicht staan van dat ministerie¹⁹⁵. Een uitzondering hierop geldt er voor het sectorcomité I Algemeen Bestuur, waarvan het sectorcomité zich uitstrekt over meerdere ministeries.

Voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten functioneren bijzondere comités en bovendien de hoge overlegcomités per provincie, gemeente, autonoom gemeentebedrijf, intercommunale, in iedere vereniging van OCMW's, bij de agglomeratie Brussel en in Vlaamse Gemeenschapscommissie¹⁹⁶. Hetzelfde geldt voor een afzonderlijk bijzonder comité en tevens ook een hoog overlegcomité per inrichtende macht van het officieel gesubsidieerd onderwijs¹⁹⁷.

2.2.1.2.7.2. Basis- en tussenoverlegcomités

¹⁹¹ Art. 12 Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁹² P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 86.

¹⁹³ Art. 12bis Wet Vakbondsstatuut Overheid.

¹⁹⁴ Art. 35, eerste lid KB 28 september 1984.

¹⁹⁵ Art. 19 KB 28 september 1984.

¹⁹⁶ Art. 20 KB 28 september 1984.

¹⁹⁷ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 87.

Het is bovendien mogelijk om overlegcomités op een lager niveau op te richten. Dit is mogelijk om de omvang en de diversiteit van de tot het gebied van de hoge overlegcomités behorende overheidsdiensten een hoofd te bieden. Deze mogelijkheid is evenwel facultatief bij de plaatselijke besturen en instellingen¹⁹⁸. De beoordeling hiervan komt in eerste instantie toe aan de voorzitters van de hoge overlegcomités. Wat betreft de federale, gemeenschaps- en gewestelijke overheidsdiensten, is de oprichting van een basisoverlegcomité wel verplicht, met uitzondering van de Duitstalige Gemeenschap¹⁹⁹. De installatie van tussenoverlegcomités op deze niveaus blijft evenwel vrij.

Een basisoverlegcomité wordt opgericht voor één of meer diensten of personeelsgroepen. Het geheel van deze comités moet overeenkomen met het gebied van het toepasselijke hoog overlegcomité²⁰⁰.

Een tussenoverlegcomité is dus voor ieder echelon facultatief. Het is respectievelijk de minister, respectievelijk de voorzitter van het hoog overlegcomité zijn bevoegd om het initiatief hiertoe te nemen, zij het wel na overleg²⁰¹. Een motief voor de oprichting ervan kan zijn om overleg te plegen over gemeenschappelijke aangelegenheden die het personeel van verscheidene basisoverlegcomités aanbelangen²⁰². Bij de oprichting ervan dient het gebied wel duidelijk te worden afgebakend. Hun werkingssfeer moet gelijk zijn met de gebieden van minstens twee basisoverlegcomités²⁰³.

2.2.1.2.7.3. Speciale overlegcomités

Speciale overlegcomités zijn in het leven geroepen om het hoofd te bieden aan het specifieke geval dat overheden met verschillende overlegstructuren worden geconfronteerd met gelijkaardige problemen inzake preventie en bescherming op het werk. Deze worden belast met de taken die in de particuliere sector aan de Comités voor Preventie en Bescherming op het Werk zijn toebedeeld, wanneer personeelsleden van overheidsdiensten onder het toepassingsgebied vallen van verschillende sectorcomités, (afzonderlijke) bijzondere comités of comités van meerdere categorieën, dezelfde gebouwen betrekken²⁰⁴.

¹⁹⁸ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 87-88.

¹⁹⁹ Art. 34, tweede lid KB 28 september 1984.

²⁰⁰ Art. 36, eerste lid KB 28 september 1984.

²⁰¹ Art. 34, tweede lid en art. 35, tweede lid KB 28 september 1984.

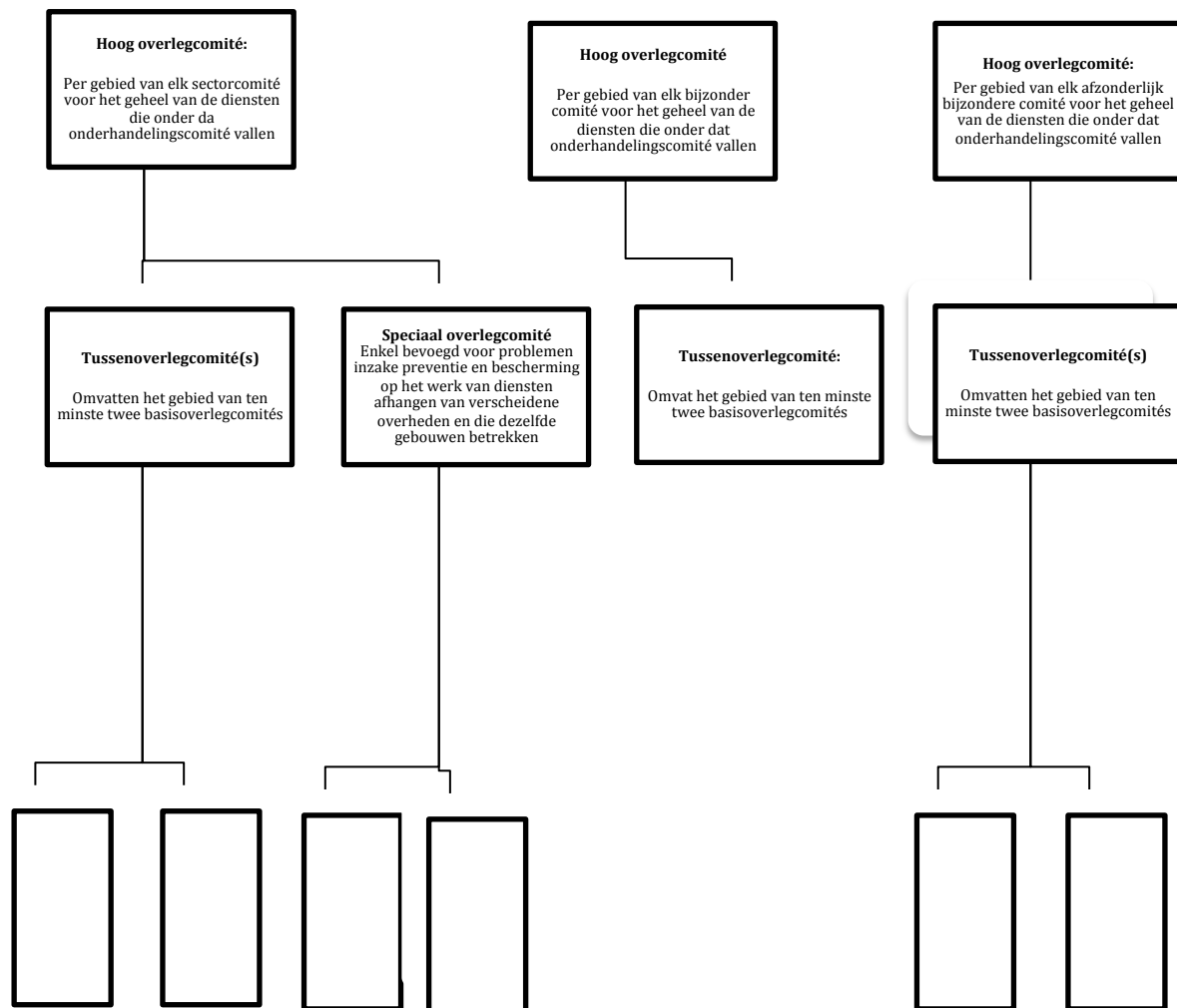
²⁰² P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 92.

²⁰³ Art. 36, tweede lid KB 28 september 1984

²⁰⁴ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 93.

Schema 1.2 Overlegcomités

OVERLEGCOMITES



BASISOVERLEGCOMITES

- Worden opgericht per administratieve dienst;
- Voor de comités die onder een sectorcomité ressorteren, is hun oprichting verplicht; voor diegene die onder een (afzonderlijk) bijzonder comité ressorteren, is hun oprichting facultatief

2.2.1.3. CAO-wet

Er wordt hier nog kort terug gekomen op de Cao-wet om te kijken welke invloed deze eventueel kan hebben op het personeel uit de publieke sector. De Cao-wet van 5 december 1968 vindt geen toepassing op de meeste publiekrechtelijke werkgevers²⁰⁵. Wel bestaat de mogelijkheid om, bij KB, de toepassing van deze wet geheel of gedeeltelijk uit te breiden tot de personeelsleden in overheidsdienst of bepaalde groepen daarvan²⁰⁶. Echter heeft er zich in 1985, met de inwerkingtreding van het syndicaal statuut voor het overheidspersoneel, een accentverschuiving voorgedaan²⁰⁷. Er dient nagegaan te worden of een personeelslid onder de Wet Vakbondsstatuut Overheid ressorteert. Indien dit het geval is, kan de betrokkene nooit onder de Cao-wet vallen. Indien dit niet het geval is, dient er onderzocht te worden of een koninklijk besluit de Cao-wet heeft uitgebreid tot de desbetreffende personeelsleden²⁰⁸.

De wetgever heeft de personen en instellingen vastgelegd waarop de Cao-wet niet van toepassing is. Enkele voorbeelden zijn:

- Diegenen die in dienst zijn van de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten, de Gemeenschapscommissies, de provincies, de gemeenten;
- De daaronder ressorterende openbare instellingen van openbaar nut met uitzondering van bv. de N.V. Nationale Loterij, de Nationale Bank van België,...²⁰⁹.

Het gevolg is dat deze personen en instellingen, met uitzondering van een aantal instellingen, niet onder een collectieve arbeidsovereenkomst kunnen ressorteren, ook al stelt de betrokken overheid contractanten te werk. Dit is een gevolg van het hierboven geschetste onderscheid tussen een statuut dat eenzijdig gewijzigd kan worden en de op gelijke voet gesloten arbeidsovereenkomst. Omwille van de niet-toepasselijkheid van bepaalde, algemeen bindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten op contractueel overheidspersoneel ontstaan er nefaste gevolgen voor deze categorie van werknemers in tegenstelling dat werknemers uit de private sector²¹⁰.

2.2.1.4. Andere arbeidsrechtelijke rechtsbronnen

Bepaalde arbeidsrechtelijke instrumenten zijn (gedeeltelijk) van toepassing op de overheidssector in tegenstelling tot de Cao-wet.

De Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten is ook van toepassing op het contractueel overheidspersoneel. De bepalingen van de Wet van 16 maart 1971 over de bescherming van het moederschap gelden voor de privé-sector en de overheidssector, ongeacht de tewerkstelling van het personeelslid. De bepalingen uit dezelfde wet over de arbeidsduur en de zondagsrust zijn ook van toepassing op de overheidssectoren met een commerciële of industriële activiteit. Wanneer de uitvoeringsmaatregelen een algemeen karakter hebben zijn zij op dezelfde wijze van toepassing op de overheidssector en op de private sector.

²⁰⁵ Art. 2, § 3 Cao-wet.

²⁰⁶ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUITS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 248.

²⁰⁷ Art. 2, § 3, 1, derde en vierde lid Cao-wet.

²⁰⁸ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUITS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 94.

²⁰⁹ Art. 2, § 3 Cao-wet.

²¹⁰ G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUITS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 110-111.

3. Een vergelijkende schets van de private en publieke sector

Hieronder wordt een vergelijkende schets van de belangrijkste gelijkenissen en verschillpunten tussen het collectief overleg in de publieke sector en de publieke sector gegeven aan de hand van wat in de vorige twee delen is besproken²¹¹.

Het collectief overleg is in de private sector vormgegeven door de Cao-wet. Het toepassingsgebied *ratione personae* zijn alle werkgevers uit de particuliere sector en hun werknemers, en een zeer beperkt aantal publiekrechtelijke werkgevers. Het toegangsgebied *ratione materiae* zijn de materies die hetzij behoren tot de individuele of collectieve arbeidsverhoudingen, hetzij betrekking hebben op de contractuele rechten en verplichtingen van de contractpartijen.

Voor de publieke sector is dit de Wet Vakbondsstatuut Overheid. Hier vallen een zeer groot aantal publiekrechtelijke werkgevers en hun personeel onder, met inbegrip van de contractanten. Er is weliswaar een aparte regeling voor onder andere het leger, de politie en de economische overheidsbedrijven. Het toepassingsgebied *ratione materiae* zijn de onderhandelings- en overlegmateries zoals beschreven in de Wet Vakbondsstatuut Overheid en zijn uitvoeringsbesluiten. Dit is verschillend naargelang er een verplichting tot onderhandeling of overleg geldt.

Bij de verplichting tot voorafgaande onderhandeling zijn dit in belangrijke mate de grondregelingen betreffende het administratief statuut, de bezoldigingsregel, de pensioenregeling en de betrekkingen met de vakorganisaties en de organisatie van de sociale diensten over de algemene regels met het oog op de latere vaststelling van de personeelsformatie en betreffende de arbeidsduur en de organisatie van het werk.

Bij de verplichting tot voorafgaand overleg zijn dit de hierboven aangegeven materies die niet als grondregeling werden aangemerkt en de meer operationele facetten met betrekking tot de vaststelling van de personeelsformatie, de arbeidsduur, en de organisatie van het werk.

Een gelijkenis tussen beide sectoren is dat de onderhandelingen en het overleg op verschillende niveaus worden georganiseerd. Maar de structuren zijn moeilijk vergelijkbaar. In de private sector is er een nationaal interprofessionele bedrijfsorganisatie waar de Nationale Arbeidsraad bevoegd is voor alle bedrijfstakken in de particuliere sector. Daarnaast is er ook nog nationaal/gewestelijk professioneel overleg door middel van paritaire (sub)comités opgericht per bedrijfstak of voor een categorie van personeel van deze bedrijfstak. Tenslotte is er ook nog overleg op het ondernemingsniveau. In de publieke sector zijn er een héél rijk aan comités: een intersectoraal comité voor alle overheidsdiensten (comité A), een comité voor de nationale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten (comité B), een comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (comité C) en sectorcomités (comités D). Voorts zijn er ook overlegcomités. Het toepassingsgebied van deze onderhandelings- en overlegcomités zijn duidelijk afgebakend en ter sprake gekomen in het vorige deel.

²¹¹ R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in VAN REGENMORTEL, A. en HUMBLET, P., *Markante standpunten*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 99-105.

Een belangrijk verschil is dat de onderhandelingen in de private sector resulteren in juridisch bindende akkoorden. In de publieke sector is de verplichting tot onderhandeling of overleg een substantiële vormvereiste. Dit onderscheid komt terug tot uiting in het resultaat van de onderhandelingen en overleg. In de private sector is het resultaat van de onderhandelingen een collectieve arbeidsovereenkomst. Deze zijn juridisch bindend en hier hangt een juridische sanctionering aan vast bij de niet-naleving hiervan. In de publieke sector is het resultaat van de onderhandelingen een protocol. Een protocol heeft een morele en politieke waarde. Het overleg daartegen resulteert in een gemotiveerd advies dat geen juridische waarde heeft en ook een mindere morele en politieke verbintenis inhoudt in vergelijking met het protocol. Bij beide is er enkel een sanctionering bij de niet-naleving van de substantiële vormvereiste.

4. De (niet) eenzijdige wijzigbaarheid van de verschillende personeelsgroepen

In dit vierde deel wordt er onderzocht of eenzijdige wijzigingen aan de arbeidsvoorwaarden mogelijk zijn. In eerste instantie wordt dit bekeken op het niveau van de private sector. Vervolgens wordt het personeel in de publieke sector nader besproken. Om een duidelijk beeld van het wijzigingsrecht met betrekking tot het contractueel overheidspersoneel te krijgen, dringt zich ook de bespreking van het wijzigingsrecht ten aanzien van het statutair personeel zich op. Ten slotte wordt het vierde deel afgesloten met een korte conclusie.

Uit wat hierboven is besproken blijkt dat er geen collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen worden gesloten voor zowel de statutairen als contractanten in overheidsdienst, in tegenstelling tot in de private sector. De Wet Vakbondsstatuut Overheid is daarentegen wel van toepassing op beide categorieën. Dit statuut wordt gekenmerkt door de eenzijdige wijzigbaarheid, wat dan weer indruist tegen de essentie van een Cao. Die eenzijdige beslissingsbevoegdheid blijft het uitgangspunt in de publieke sector. Ten aanzien van ambtenaren rijzen zich hieromtrent weinig problemen omdat de eenzijdige wijzigbaarheid van de reglementaire bepalingen die hun tewerkstelling regelen, behoort tot de essentie van de statutaire tewerkstelling. Anders is het voor de contractanten in overheidsdienst, waar het pacta sunt servanda-beginsel zich laat gelden en de arbeidsvoorwaarden in beginsel dus niet eenzijdig kunnen worden gewijzigd. Op collectief niveau is deze groep van werknemers toch gebonden door de Wet Vakbondsstatuut Overheid. Wanneer de overheid beslist om een akkoord uit te voeren en hieromtrent dus steun geniet van de vakorganisaties, houdt dit ook eventueel een (eenzijdige) wijziging in van de arbeidsvoorwaarden van de individuele contractant. Dit lijkt op eerste zicht op gespannen voet te staan met het pacta sunt servanda-beginsel en doet dan ook vraagtekens rijzen²¹². Deze problematiek verdient dan ook nader onderzoek.

4.1. De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden in de private sector

In de private sector is de grondslag van de tewerkstelling een arbeidsovereenkomst. De algemene beginselen van het contractenrecht vinden hier plaats op. Artikel 1134 B.W. stelt dat "*zij kunnen niet herroepen worden dan met hun wederzijdse toestemming of op de gronden door de wet erkend*". Dit toont aan dat een overeenkomst, waar zonder enige twijfel ook een arbeidsovereenkomst onder verstaan wordt, pas gewijzigd kan worden na het akkoord van de beide partijen. Verder ligt in artikel 20, 1^o van de Arbeidsovereenkomstenwet expliciet het pacta sunt servanda-beginsel vervat. Op grond van dit artikel is de werkgever verplicht de werknemer te doen werken op de wijze, tijd en plaats zoals werd overeengekomen. Niettemin is het absolute karakter van het bovenvermelde beginsel betwist in het verleden. De mogelijkheid van de werkgever om eenzijdig, maar binnen bepaalde grenzen, de arbeidsvoorwaarden van de

²¹² I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 36.

werknemer te wijzigen, is dan ook het onderwerp van een levendig debat in rechtspraak en rechtsleer²¹³. De vorige zin is één van de meerdere formuleringen die gekwalificeerd kunnen worden als het *ius variandi* of het wijzigingsrecht. Het is dan ook geen eenduidig begrip en het *ius variandi* kent verschillende toepassingen, die elk een andere rechtsgrond kennen²¹⁴. Het is een constructie van de rechtspraak en rechtsleer en vindt geen uitdrukkelijke en algemene wettelijke basis in het Belgisch recht. Over de precieze inhoud en omvang van dit leerstuk bestaat nog steeds geen eensgezindheid²¹⁵. De definitie die zonet is gegeven, is afkomstig van Stiévenard en is ruim omschreven waardoor het hele leerstuk van het *ius variandi* wordt omvat²¹⁶. In deze bijdrage wordt er verder niet dieper ingegaan op de verschillende definities van het *ius variandi*.

Van het *ius variandi* bestaan bovendien verschillende varianten. Een eerste variant houdt in dat de in de arbeidsovereenkomst een beding wordt opgenomen waarmee de werkgever zich het recht voorbehoudt om de overeengekomen arbeidsvoorwaarden te wijzigen. Bij een tweede variant ontbreekt dit wijzigingsbeding maar mag er evenzeer afbreuk gedaan worden aan de overeengekomen arbeidsvoorwaarden zolang er geen afbreuk gedaan wordt aan een essentiële arbeidsvoorwaarde. De laatste variant laat zich in met de arbeidsvoorwaarden waarover niets bepaald werd²¹⁷.

De geldigheid van een wijzigingsbeding wordt in het gemeen privaatrecht niet meer betwist op voorwaarde dat zulk beding niet strijdig is met de openbare orde, de goede zeden en dwingende wetsbepalingen²¹⁸. Er dient wel voorzichtig omgesprongen te worden met zulke wijzigingsbedingen in deze rechtstak aangezien heel wat bepalingen in het sociaal recht van dwingende aard zijn. Artikel 25 van de Arbeidsovereenkomstenwet bepaalt dat het beding waarbij de werkgever zich het recht voorbehoudt om de voorwaarden eenzijdig te wijzigen, nietig is. Op het eerste zicht lijkt dit artikel de mogelijkheid om een wijzigingsbeding ten voordele van de werkgever uit te sluiten²¹⁹. Dit artikel geldt ook ten opzichte van de overheidswerkgever. Het principe is bovendien niet enkel van toepassing op bepalingen in de arbeidsovereenkomst zelf, maar ook op het personeelsstatuut of bepalingen in het contractueel reglement²²⁰. Desondanks gaat het niet om een absoluut verbod. Het Hof van Cassatie heeft op 14 oktober 1991 in een arrest geoordeeld dat artikel 25 van de Arbeidsovereenkomstenwet enkel de bedingen viseert die een eenzijdige wijziging van een essentiële arbeidsvoorwaarde toelaten, maar niet de bedingen die volgens de arbeidsovereenkomst

²¹³ I. DE WILDE en P. JOASSART, "La modification unilatérale des conditions de travail du personnel contractuel: l'impossible alchimie" in JANVIER, R. en DE BECKER, A., *Rechtspositie van het overheidspersoneel in beweging*, Brugge, Die Keure, 2015, 70.

²¹⁴ P. HUMBLET, "Ius dominandi of ius variandi: what's in a name?", *RW* 1994-95, nr. 8, 241.

²¹⁵ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 43-44.

²¹⁶ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 43.

²¹⁷ M. SMITS, "Impliciete verbreking van de arbeidsovereenkomst en ius variandi" in P. GOSSERIES (ed.), *Rechtsleer vanuit de rechtszaal*, Brussel, De Boeck & Larcier, 1998, 154; P. HUMBLET, "Ius variandi: een belgicisme?" in H. SNIJDERS en P. DE TAVERNIER (eds.), *Onvoorziene omstandigheden, verstoring en herstel van contractueel evenwicht. Algemene beschouwingen en beschouwingen op deel terreinen van het privaatrecht*, Antwerpen, Maklu, 2013, 175-179.

²¹⁸ C. DELFORGE, "La modification unilatérale du contrat" in *La volonté unilatérale dans le contrat*, Brussel, Ed. Du Jeune Barreau de Bruxelles, 2008, 168.

²¹⁹ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 53.

²²⁰ I. PLETS, "De penetratie van het overheidsstatuut door de arbeidswetgeving" in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 41.

geen essentieel bestanddeel vormen²²¹. Met als gevolg dat een wijzigingsbeding ten voordele van de werkgever bedongen kan worden voor bijkomstige arbeidsvoorwaarden, zelfs wanneer die uitdrukkelijk werden overeengekomen door de partijen²²². Men verwijst hiernaar als het contractueel *ius variandi*²²³.

Het is dus niet mogelijk om eenzijdig essentiële arbeidsvoorwaarden te wijzigen op grond van een wijzigingsbeding²²⁴. De notie essentiële arbeidsvoorwaarden is niet wettelijk afgebakend. Het begrip beoogt, volgens de doctrine, alle voorwaarden die een doorslaggevende waarde hebben om de arbeidsovereenkomst te sluiten. Dit zijn in concreto het loon, de arbeidsplaats, de functie en de arbeidsduur²²⁵.

Dit brengt ons automatisch bij de tweede variant. Hierover heeft het Hof van Cassatie in zijn arrest van 20 december 1993 geoordeeld dat geen enkele eenzijdige wijziging van de arbeidsovereenkomst mogelijk is, onafhankelijk het gaat om een essentieel dan wel een bijkomstig element, en ongeacht de vraag of het al dan niet om een belangrijke wijziging gaat²²⁶. De rechtsleer leidt hieruit af dat wanneer er geen contractueel wijzigings- of keuzebeding is, het *ius variandi* van de werkgever dus beperkt is tot de niet-overeengekomen arbeidsvoorwaarden²²⁷. Een wijziging zou dus enkel kunnen wanneer beide partijen een akkoord hierover bereiken. Bepaalde rechtspraak oordeelde in het verleden weliswaar dat een eenzijdige wijziging van niet-essentiële elementen toch mogelijk blijft²²⁸. Toch is het niet onmogelijk om de overeengekomen arbeidsvoorwaarden eenzijdig te wijzigen zonder dat er sprake is van een wijzigingsbeding²²⁹. De rechtsleer en rechtspraak hebben hiervoor een leerstuk van de goede trouw ontwikkeld ter rechtvaardiging van bepaalde eenzijdige wijzigingen van de arbeidsvoorwaarden door de werkgever²³⁰. De grondslag hiervoor ligt vervat in het derde lid van artikel 1134 BW. Dit is de rechtsgrond voor een "marginaal wijzigingsrecht" van de werkgever²³¹. De leer van de goede trouw zal slechts zeer uitzonderlijk een eenzijdige wijziging kunnen rechtvaardigen. Het biedt slechts een rechtsgrond om minimale wijzigingen door te voeren aan de overeengekomen arbeidsvoorwaarden.

²²¹ Cass. 14 oktober 1991.

²²² N. GUNDT en W. RAUWS, "De wijziging van arbeidsovereenkomsten volgens Frans, Belgisch en Nederlands recht", *TSR* 2010, afl. 2, 245-248.

²²³ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 53.

²²⁴ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 49.

²²⁵ I. DE WILDE en P. JOASSART, "La modification unilatérale des conditions de travail du personnel contractuel: l'impossible alchimie" in JANVIER, R. en DE BECKER, A., *Rechtspositie van het overheidspersoneel in beweging*, Brugge, Die Keure, 2015, 71.

²²⁶ Cass. 20 december 1993, *Soc.Kron.* 1994, 105, noot. H. FUNCK en J. DEGRAUWE; Cass. 23 juni 1997, *RW* 1997-98, 1372 met noot J.R.R.; I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 50.

²²⁷ N. GUNDT en W. RAUWS, "De wijziging van arbeidsovereenkomsten volgens Frans, Belgisch en Nederlands recht", *TSR* 2010, afl. 2, 241.

²²⁸ Arbrb. Nijvel 9 september 2005, *Soc.Kron.* 2007, afl. 1, 33, noot JACQMAIN, J.

²²⁹ N. GUNDT en W. RAUWS, "De wijziging van arbeidsovereenkomsten volgens Frans, Belgisch en Nederlands recht", *TSR* 2010, afl. 2, 241-242

²³⁰ I. DE WILDE en P. JOASSART, "La modification unilatérale des conditions de travail du personnel contractuel: l'impossible alchimie" in JANVIER, R. en DE BECKER, A., *Rechtspositie van het overheidspersoneel in beweging*, Brugge, Die Keure, 2015, 74.

²³¹ P. HUMBLET, *De gezagsuitoefening door de werkgever*, Deurne, Kluwer, 1994, 146.

Daarnaast bestaat er nog een variant op het *ius variandi*. Het buitencontractueel *ius variandi* of het *ius dominandi* heeft betrekking op de arbeidsvoorwaarden waarover contractueel niets werd bepaald²³². Dit laat de werkgever toe om de niet-overeengekomen arbeidsvoorwaarden te wijzigen. Al is wijzigen misschien de verkeerde uitdrukking. De werkgever voert in dit geval, op grond van zijn werkgeversgezag, geen echte wijziging door, maar vult opengelaten aspecten van de arbeidsovereenkomst in²³³. Te denken valt dan aan de arbeidsmethodes, de arbeidsplaats (in bepaalde gevallen) en de opdracht van de werknemer. De werkgever dient dit recht evenwel te goeder trouw uitoefenen²³⁴.

De vraag die gesteld kan worden is in welke mate de tweede en derde variant nog van elkaar verschillen. Door de interpretatie van het Hof van Cassatie is bij de tweede variant het *ius variandi* beperkt tot de niet-overeengekomen arbeidsvoorwaarden. Laat dit net ook het uitgangspunt zijn van het *ius dominandi*. Beide worden eveneens beperkt door werking van de goede trouw.

4.2. De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het statutair overheidspersoneel

In het vorig onderdeel hebben we een beknopt maar duidelijk zicht gekregen op de mogelijkheden en de grenzen van de werkgever in de private sector om eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van het personeel te wijzigen. Voordat overgegaan kan worden naar de personeelsgroep die het onderwerp uitmaakt van deze bijdrage, is het aangewezen om stil te staan bij de situatie van het statutair overheidspersoneel. In het bijzonder zal de rol van het veranderlijkheidsbeginsel toegelicht worden.

De ambtenaren zijn werkzaam onder een personeelsstatuut van reglementaire aard, dat eenzijdig wordt vastgesteld door de overheid. Zoals in het tweede gedeelte besproken is, is er wel een procedure van onderhandelingen en overleg. Niettemin kan de overheid wanneer de situatie dat vereist, de rechtspositie van het personeel wijzigen. Daarnaast kan de overheid ook de individuele tewerkstellingssituatie van de ambtenaar aanpassen.

De rol van het veranderlijkheidsbeginsel bij de statutaire tewerkstelling is eerder in deze bijdrage al ter sprake gekomen²³⁵. Het veranderlijkheidsbeginsel als grondslag voor de eenzijdige wijziging wordt hier nader besproken.

Het veranderlijkheidsbeginsel wordt steeds ingeroepen om een eenzijdige wijziging te rechtvaardigen. Dit beginsel is nauw verweven met het continuïteitsbeginsel. Dit laatste beginsel houdt in dat wanneer een overheid oordeelt dat een bepaalde taak, een taak van algemeen belang

²³² I. DE WILDE en P. JOASSART, "La modification unilatérale des conditions de travail du personnel contractuel: l'impossible alchimie" in JANVIER, R. en DE BECKER, A., *Rechtspositie van het overheidspersoneel in beweging*, Brugge, Die Keure, 2015, 74-75.

²³³ I. VAN PUYVELDE, "De vermoedelijke wil tot verbreken", in M. RIGAUX en W. RAUWS, *Actuele problemen van het arbeidsrecht 8*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 314.

²³⁴ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 62.

²³⁵ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 206-210.

is, dan moet die dienst blijven bestaan en functioneren²³⁶. Het begrip "algemeen belang" is aan evolutie onderhevig waardoor de overheid hierop moet kunnen inspelen. Hier komt het veranderlijkheidsbeginsel ten tonele. Het houdt in dat het statuut, de organisatie en de werking van de openbare dienst steeds door de openbare macht kunnen worden gewijzigd en dus aangepast aan de wisselende eisen van het algemeen belang²³⁷. In het bijzonder vormt het ook de grondslag voor de opheffing of wijziging van bestuurshandelingen van reglementaire aard, zoals het personeelsstatuut. Bovendien zijn wijzigingen of opheffingen van individuele rechtscheppende handelingen mogelijk. Deze laatste zijn wel minder evident²³⁸.

Het veranderlijkheidsbeginsel fungeert als een soort rechtvaardigingsgrond om de eenzijdige wijzigingen door te voeren. Het beginsel is echter geen techniek om deze wijzigingen door te voeren. Deze technieken of maatregelen worden aangereikt door het algemeen administratief recht²³⁹.

Op collectief niveau kan de overheid bepaalde maatregelen nemen die een invloed hebben op de arbeidsvoorwaarden en de tewerkstellingsmodaliteiten van de ambtenaren. Het veranderlijkheidsbeginsel ligt ook hier ten gronde van het eenzijdig doorvoeren van deze maatregelen. Bij het nemen van deze maatregelen moet de overheid wel de vooraf bepaalde overleg- of onderhandelingsprocedure respecteren.

Als eerste zijn er wijzigingen aan de rechtspositieregeling mogelijk. Deze zullen vaak betrekking hebben op de grondregelingen van het administratief statuut, bezoldigingsregelng,... met als gevolg dat de overheid de onderhandelingsprocedure moet volgen. De uitkomst van de onderhandelingen leiden tot een protocol. Dit protocol dient omgezet te worden in positief recht om juridisch afdwingbaar te zijn. Deze leiden tot aanpassingen van het administratief en/of geldelijk statuut. Een tweede mogelijkheid zijn de maatregelen van inwendige orde in de zin van de Wet Vakbondsstatuut Overheid. Deze wet maakt een tweedeling tussen overleg en onderhandelingen.

De overheid moet de overlegprocedure respecteren indien ze maatregelen van inwendige orde wil treffen die verband houden met het administratief statuut, de bezoldigingsregeling en de organisatie van de openbare diensten, die niet beschouwd worden als grondregelingen. De maatregelen van interne orde moeten in dit geval wel een collectieve doelstelling hebben. Bovendien moet men overleggen over maatregelen die betrekking hebben op de arbeidsduur of de organisatie van het werk die eigen zijn aan de diensten die onder het desbetreffende overlegcomité ressorteren²⁴⁰. Het begrip "organisatie van het werk" verdient verduidelijking. Ze is beperkt tot de modaliteiten van de arbeidsduur zoals de spreiding van het werk in de tijd, de organisatie van het werk per ploeg,... Het zou niet gaan om de organisatie van de diensten zelf zoals de beslissingen

²³⁶ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 110.

²³⁷ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 109.

²³⁸ D. D'HOOGHE en P. DE KEYSER, "Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijkheidsbeginsel", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 381.

²³⁹ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidsperoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 131.

²⁴⁰ Art. 11 Wet Vakbondsstatuut Overheid.

tot oprichting, verandering, fusie of afschaffing van inrichtingen en diensten²⁴¹. Er dient weliswaar herhaald te worden dat de overlegcomités enkel over een adviserende bevoegdheid beschikken. Niettemin is men verplicht om tot overleg over te gaan aangezien het een substantiële vormvereiste betreft.

De onderhandelingsprocedure dient gevolgd te worden wanneer de overheid "algemene" maatregelen van inwendige orde wil treffen met het oog op de latere vaststelling van de personeelsformatie of op het vlak van arbeidsduur en organisatie van het werk²⁴². De Wet Vakbondsstatuut definieert het begrip "algemene" maatregel van inwendige orde echter niet.

Er dient nog mee te geven dat ingeval van twijfel het aangeraden is om de onderhandelingsprocedure te volgen. Het risico op een procedure bij de Raad van State wegens het niet naleven van de substantiële vormvereiste wordt zo verkleind aangezien het niet volgen van een overlegprocedure op deze manier gedekt kan worden door een onderhandeling over hetzelfde onderwerp²⁴³. Daarnaast heeft een protocol een grotere morele en politieke waarde dan een advies. Over maatregelen van inwendige orde die geen collectieve doelstelling hebben, maar enkel de individuele positie van een personeelslid betreffen dient noch onderhandeld noch overlegd te worden²⁴⁴.

Verder kunnen de wijzigingen, op collectief niveau, steeds doorgevoerd worden, zelfs wanneer de nieuwe arbeidsvoorwaarden minder gunstig zijn voor de ambtenaar. Hieruit blijkt dat de rechten en voordelen in principe niet verworven zijn²⁴⁵. De ambtenaar kan geen schadevergoeding eisen wanneer het bestuur eenzijdig de arbeidsverhouding wijzigt, in tegenstelling tot het contractueel aangestelde overheidspersoneel²⁴⁶. Dit geldt bovendien ook voor het geldelijk statuut: het gaat hier om een reglementaire bepaling die eenzijdig wijzigbaar is. Het geldelijk statuut omvat de bezoldiging en andere voordelen die op objectieve en onpersoonlijke wijze met betrekking tot het openbaar ambt zijn vastgesteld²⁴⁷.

Er dient dus vastgesteld te worden dat de eenzijdige wijziging van de rechten en plichten van statutair overheidspersoneel aan minder beperkingen is onderhevig dan de eenzijdige wijziging van arbeidsvoorwaarden van personeelsleden in de particuliere sector²⁴⁸. Daar is het ondenkbaar dat een werkgever eenzijdig en in het nadeel van de werkgever ingrijpt in bijvoorbeeld het aantal verlofdagen, de regeling van de maaltijdcheques of plotseling een flexibel werkrooster invoert.

²⁴¹ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 151-152.

²⁴² Art. 2 Wet Vakbondsstatuut.

²⁴³ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 194.

²⁴⁴ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 155.

²⁴⁵ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 109.

²⁴⁶ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 17.

²⁴⁷ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2006, 254-255.

²⁴⁸ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 173

Binnen de statutaire arbeidsrelatie daarentegen wordt de bezoldiging, de arbeidstijd, de arbeidsplaats en de functie eenzijdig vastgesteld en eventueel eenzijdig gewijzigd. Het *ius variandi* in het arbeidsrecht heeft eveneens een individueel karakter terwijl de wijzigingen door een overheidsdienst een onpersoonlijk karakter hebben²⁴⁹. Bovendien verschilt de statutaire arbeidsrelatie duidelijk van de contractuele arbeidsrelatie in de publieke sector.

Nochtans zijn deze eenzijdige wijzigingsmogelijkheden niet absoluut.

De rechtspositieregeling is juridisch bindend, zowel voor de ambtenaren als voor het bestuur. De naleving ervan vormt een toepassing van het beginsel "patere legem quam ipse fecisti"²⁵⁰. Hier vloeit uit voort dat de rechten en plichten van de ambtenaren enkel gewijzigd kunnen worden in functie van het algemeen belang en door een algemene en onpersoonlijke aanpassing van de rechtspositie van alle betrokken personeelsleden. Dit beginsel beschermt de ambtenaren tegen een eventuele willekeurige behandeling door de overheid dien hen tewerkstelt²⁵¹.

In de rechtspraak van de Raad van State zijn meerdere casussen terug te vinden waarin de overheid zich op het veranderlijkheidsbeginsel beroept om eenzijdige wijzigingen aan te brengen aan de rechtspositieregeling van het statutair overheidspersoneel. Een duidelijk en uitgebreid voorbeeld is de beslissing van de Raad van State van 23 april 2009 omtrent de aanpassing van het administratief en geldelijk statuut van ziekenhuispersoneel²⁵². Een OCMW beslist diverse aanpassingen aan te brengen aan het administratief en geldelijk statuut van de statutaire personeelsleden die het OCMW ter beschikking stelt van een vzw. De wijzigingen hebben betrekking op:

- Het verlofreglement: vermindering van 2 verlofdagen;
- Het reglement betreffende de toekenning van maaltijdcheques;
- Het geldelijk statuut: betaling van de wedde op het einde van de maand in plaats van bij de aanvang van de maand;
- Het reglement op het gebied van de arbeidsduurvermindering en eindloopbaan (bv. stopzetting van de aanrekening van de lunchtijd als werktijd).

De toenmalige OCMW-wet bepaalde uitdrukkelijk dat de OCMW-raad voor het ziekenhuispersoneel een afzonderlijk administratief en geldelijk statuut vaststelt, dat afwijkt van dat van het andere OCMW-personeel. De Raad oordeelde vervolgens dat "de oprichting van de vzw aan de grondslag kan liggen van bepaalde wijzigingen van dat afzonderlijk statuut". Bovendien neemt de Raad het veranderlijkheidsbeginsel onder de loep, door te beslissen dat "het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst het bestuur te allen tijde toelaat dat statuut aan te passen aan de gewijzigde noodwendigheden van de dienst en een dergelijke aanpassing de rechtstoestand van de betrokken personeelsleden ook in minder gunstige zin kan bepalen".

²⁴⁹ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 33.

²⁵⁰ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 34.

²⁵¹ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 3

²⁵² RvS 23 april 2009, nr. 192.574, Pauwels.

Een ander arrest van de Raad van State oordeelde dat de rechten en verplichtingen van statutaire personeelsleden door overheid eenzijdig en bij algemene maatregel vastgesteld worden en althans voor de toekomst en in het belang van de dienst, op dezelfde wijze kunnen worden gewijzigd. De personeelsleden hebben, behoudens andersluidende bepalingen, geen recht op het behoud van hun door het statuut toegekende voordelen. Bovendien kunnen de regelen betreffende het administratief en geldelijk statuut van de personeelsleden derhalve voor de toekomst steeds en zelfs in voor de personeelsleden ongunstige zin, gewijzigd worden²⁵³

Niettemin zijn er een aantal beperkingen aan het wijzigingsrecht²⁵⁴. Zo zijn er de overleg- en onderhandelingsprocedures in het kader van de Wet Vakbondsstatuut Overheid. Deze zijn een substantiële vormvereiste waardoor het niet volgen van de procedures gesanctioneerd kan worden door een vernietiging van de Raad van State of een buiten toepassing verklaring door de hoven en rechtbanken. Voorts zijn er ook nog de drukingsmiddelen die de vakorganisaties kunnen gebruiken bij een niet-naleving van het protocol of bij een te verregaande schending van de verworven rechten²⁵⁵. Die drukingsmiddelen kunnen zowel direct als indirect zijn. Een voorbeeld van indirecte pressie is het creëren van een klimaat van goodwill tijdens de onderhandelingen, bij de publieke opinie en bij haar achterban. Een voorbeeld van directe pressie en ook onmiddellijk het voornaamste drukingsmiddel is de mobilisatie van de leden in betogingen en stakingen²⁵⁶. Deze laatste is vorm gegeven in het recht op staken.

Daarnaast wordt de toepassing van het veranderlijkheidsbeginsel beperkt door de beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen geven de overheid geen "carte blanche" wat betreft het wijzigen van de rechten en plichten van hun ambtenaren.

4.3. De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het contractueel overheidspersoneel

Zoals hierboven al is beschreven komen we hier terecht in een spanningsveld tussen enerzijds het veranderlijkheidsbeginsel als een van de wetten van de openbare dienst en anderzijds het contractueel aangestelde personeel waarop de beginselen van het contractenrecht en het arbeidsrecht van toepassing zijn. Uit dit eerste beginsel vloeit de eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden voort. De contractuele arbeidsrelatie beperkt die eenzijdige wijziging dan weer. De vraag die zich dan stelt is welke gevolgen die contractuele arbeidsrelatie heeft voor de eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de contractant.

De conclusie lijkt eenvoudig: de leer van het *ius variandi* beperkt de mogelijkheid tot eenzijdige wijziging op grond van het veranderlijkheidsbeginsel. Echter zo eenvoudig is het niet. De contractuele tewerkstelling binnen de overheid leidt tot heel wat juridische problemen. Een onderscheid tussen het individuele en collectieve niveau dringt zich op.

²⁵³ RvS 25 juni 2007, nr. 172689, Van Damme.

²⁵⁴ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 179.

²⁵⁵ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 221.

²⁵⁶ P. VERDIN, F. KEULENEER en M. ECKER, "Vakorganisaties en politieke besluitvorming in het Belgische constitutioneel bestel", *Jura Falconis* 1978-1979, nr. 3, 46 en 54.

4.3.1. Individueel niveau

Op individueel niveau wordt ingegaan op de wijziging van de individueel overeengekomen of onderhandelde arbeidsvoorwaarden die losstaan van het personeelsstatuut. De wijzigingen aan het personeelsstatuut vallen onder het collectieve niveau. Kan de overheid met andere woorden zich op het veranderlijkebeginsel beroepen om één of meerdere arbeidsvoorwaarden van een contractueel overheidspersoneelslid te wijzigen. In de rechtsleer onderscheiden we twee grote strekkingen²⁵⁷. De eerste strekking gaat uit van de voorrang van het veranderlijkebeginsel op de leer van het *ius variandi*. De tweede strekking schaart zich achter de privaatrechtelijke context, met name dat de arbeidsrelatie tussen de contractant en de overheid op dezelfde manier wordt behandeld als die tussen werknemer en werkgever in de private sector.

De eerste strekking gaat terug tot 1958, toen werd de voorrang van het veranderlijkebeginsel opgeworpen door Buttgenbach en Dembour. De overheid heeft steeds het recht om eenzijdig de juridische toestand van de contractant te wijzigen. Deze kan zich hier niet tegen verzetten, doch wel een vordering tot schadevergoeding instellen²⁵⁸. In de jaren tachtig en negentig werd deze strekking nog door Gillet verdedigd²⁵⁹. Ook Mast verdedigde deze visie van Buttgenbach en Dembour in 2006²⁶⁰. Deze visie refereert aan een "gemengd systeem" dat zijn oorsprong kent in het Franse recht, onder invloed van de figuur "contrats administratifs". De aanhangers hiervan laten de veranderlijkheid primeren. Zij stellen dat de overheid op grond van het veranderlijkebeginsel eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van een contractant mag wijzigen en dat die zich hier niet tegen kan verzetten. De wijziging mag echter niet de intrinsieke situatie van de werknemer aantasten en de contractant kan wel een vordering tot schadevergoeding instellen. Het contractueel overheidspersoneelslid kan weliswaar niet de uitvoering in natura van de aanvankelijke overeengekomen arbeidsvoorwaarden vorderen. Hij kan eveneens niet de wil tot verbreken inroepen en dus worden bepaalde facetten van de leer van het *ius variandi* toch verworpen²⁶¹.

Deze visie is heden ten dage wel zwaar in de minderheid.

De tweede strekking gaat uit van de onverkorte toepassing van de leer van het *ius variandi*. De rechtsleer aanvaardt in grote mate geen uitzonderingspositie meer voor de overheidswerkgever ten opzichte van de private werkgever. Het uitgangspunt dat de werkgever in de particuliere sector per definitie een impliciet en beperkt wijzigingsrecht toestond voor de overeengekomen arbeidsvoorwaarden is onbestaande. Dit geldt eveneens in de publieke sector. In de publieke

²⁵⁷ R. JANVIER, *Contractanten in overheidsdienst*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 161.

²⁵⁸ I. DE WILDE en P. JOASSART, "La modification unilatérale des conditions de travail du personnel contractuel: l'impossible alchimie" in JANVIER, R. en DE BECKER, A., *Rechtspositie van het overheidspersoneel in beweging*, Brugge, Die Keure, 2015, 76.

²⁵⁹ E. GILLET, "Éléments d'évaluation du droit de la fonction publique dans ses rapports avec le droit social", *Soc.Kron.* 1986, afl. 2, 33.

²⁶⁰ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2006, 216.

²⁶¹ S. GILSON en L. DEAR, "La modification unilatérale des conditions de travail: un fait unique, des conséquences multiples et variées" in J. JACQMAIN (ed.), *Une terre de droit travail: les services publics*, Brussel, Bruylant, 2005, 282-283; I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 196-97.

sector kan tegemoet gekomen worden aan de nood van continuïteit en veranderlijkheid via het principe van de statutaire tewerkstelling. De bijzonderheid van de overheidsdienst biedt de overheid geen impliciet wijzigingsrecht toe dat zijn collega uit de private sector niet toekomt. Wanneer de overheid kiest voor contractuele tewerkstelling, luidt de redenering, is het gevolg hiervan dat zij de beperkingen moet aanvaarden²⁶². Gillet en Mast die de visie van Buttgenbach en Dembour eerst verdedigden hebben eveneens hun visie bijgesteld en argumenteren nu dat de contractuele tewerkstelling met zich mee brengt dat het bestuur niet eenzijdig wijzigingen kan aanbrengen aan de overeenkomst tijdens de duur van de arbeidsovereenkomst²⁶³. De rechtspraak aanvaardt bovendien dat een overheid die een belangrijke eenzijdige wijziging van een essentiële arbeidsvoorwaarde doorvoert, de arbeidsovereenkomst impliciet beëindigt²⁶⁴.

Een interessant arrest in het kader van dit leerstuk betreft een zaak van het Arbeidshof te Antwerpen²⁶⁵. Het Hof nam een duidelijk standpunt in tegen de eenzijdige wijziging aan de arbeidsvoorwaarden van een contractueel personeelslid. In casu ging het over een gewestelijk ontvanger, tewerkgesteld door een arbeidsovereenkomst, waarbij een verblijfsvergoeding geschrapt wordt ten gevolge van een aanpassing van de rechtspositieregeling van de gewestelijke ontvangers. Het Hof oordeelde dat de bezoldiging en vergoeding onmiskenbaar deel uitmaakten van de contractueel bedongen voorwaarden. Verder stelde men dat door de uitbetaling te staken, de overheid onterecht en eenzijdig een wijziging heeft aangebracht. Deze handelswijze is strijdig met artikel 1134 B.W., voorts strookt die niet met de bepalingen uit artikel 20, 3° van de Arbeidsovereenkomstenwet en heeft de overheid zich aan een contractuele wanprestatie bezondigd. Bovendien is een dergelijk algemeen stelsel, het éénvormig statuut van de gewestelijk ontvangers, niet van die aard om de contractuele rechtsverhouding die tussen werknemer en overheid bestond te beïnvloeden, en/of om de regels van dwingend recht van de Arbeidsovereenkomstenwet aan de kant te doen schuiven. Als conclusie komt uit de bus dat de een overheidswerkgever zich niet op het principe van veranderlijkheid kan beroepen om eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van een contractueel tewerkgesteld overheidspersoneel te wijzigen. De overheid beschikt over geen bijzondere prerogatieven om een dergelijke afwijking van het leerstuk van de *ius variandi* te kunnen verantwoorden. Vermeldenswaardig is dat in deze zaak niet alleen de contractanten het wegvallen van deze vergoeding aanvochten, maar ook de statutairen. Deze laatsten haalden nul op hun rekest omwille van het feit dat de overheid de arbeidsvoorwaarden eenzijdig kan wijzigen in het algemeen belang²⁶⁶. In 2013 oordeelde het Arbeidshof van Brussel gelijkaardig. In dit arrest haalde het Hof de geschiedenis omtrent rechtspraak van het Hof van Cassatie wat betreft het *ius variandi* aan. Ook hier kwam het onderscheid tussen een eenzijdige wijziging ten gevolge van een wijzigingsbeding en een eenzijdige wijziging zonder wijzigingsbeding terug. Het Arbeidshof oordeelde verder dat de overheid niet tegen de dwingende bepalingen van de

²⁶² M. DE VOS en I. DE WILDE, "Veranderingsmanagement en personeelsbeleid in een overheidscontext", in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 117.

²⁶³ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 203.

²⁶⁴ Arbh. Brussel 14 september 2010, AR 2009/AB/051952, onuitg.; Arbh. Luik (afd. Namen) 10 juni 2004, AR 7.248/2002, onuitg.; I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 203.

²⁶⁵ Arbh. Antwerpen 7 oktober 2008, AR 20770223, onuitg.

²⁶⁶ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 207-210.

Arbeidsovereenkomstenwet in, belangrijke wijzigingen kan aanbrengen aan de essentiële bestanddelen van de bestaande arbeidsovereenkomsten die met contractuele personeelsleden zijn gesloten. Voorts verwijst het Hof terug naar het Arrest van het Arbeidshof te Antwerpen waardoor het bestuur zich niet kan beroepen op het beginsel van de veranderlijkheid om op eenzijdige wijze de overeengekomen arbeidsvoorwaarden te wijzigen²⁶⁷.

De rechtspraak en rechtsleer bevestigen de onverkorte toepassing in de publieke sector van het *ius variandi*, inclusief de leer van het impliciet ontslag als gevolg van een aanzienlijke eenzijdige wijziging van een essentiële arbeidsvoorwaarde²⁶⁸. De Vos en De Wilde stellen terecht dat de algemene beginselen van continuïteit en veranderlijkheid van de openbare dienst bezwaarlijk een *ius variandi contra legem* kunnen forceren²⁶⁹. De vraag blijft echter wel of de overheid, zonder de grenzen van het *ius variandi* te overschrijden, eventueel over extra mogelijkheden beschikt om eenzijdig bepaalde wijzigingen door te voeren met betrekking tot de arbeidsovereenkomst van een overheidscontractueel. Deze vraag komt ook terug op het collectieve niveau, maar eerst worden hier enkele mogelijkheden besproken.

Een eerste mogelijkheid is het *ius dominandi* in de publieke sector. Maar welke draagwijdte heeft deze in vergelijking met het *ius dominandi* uit de particuliere sector? Dit is voornamelijk niet duidelijk. Rechtsleer heeft zich over deze vraag nog niet gebogen. En ook de rechtspraak volgt geen duidelijke strekking. Het is weliswaar niet ondenkbaar dat de publieke werkgever in sommige gevallen beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij het bepalen van niet-overeengekomen arbeidsvoorwaarden. Maar of die anders zijn dan voor een private werkgever, durven De Wilde, Aerts en Janvier niet te beweren²⁷⁰.

Een andere mogelijkheid is, net zoals in de private sector, de toepassing van de leer van de goede trouw of de beperkende werking van de goede trouw. Indien de overheid toch een eenzijdige wijziging, weliswaar een minieme, doorvoert op grond van het veranderlijkheidsbeginsel, dan stelt zich de vraag of het contractueel personeelslid zich hiertegen kan verzetten. Een voorbeeld kan gevonden worden bij de reorganisatie van een overheidsdienst. Wijzigingen bijvoorbeeld in de functie-inhoud, taken of arbeidsplaats van ambtenaren zijn in dit geval toegelaten. Maar indien we het *pacta sunt servanda*-beginsel volgen, zouden deze wijzigingen bij een contractant gezien moeten worden als een contractuele wanprestatie. De overheid zou in dit geval de beperkende werking van de goede trouw kunnen invoeren. De contractant zou dan, bij zijn verzet tegen een minieme eenzijdige wijziging door de overheid, een vorm van rechtsmisbruik plegen. Deze situatie heeft zich tot op vandaag nog niet voorgedaan in de rechtspraak²⁷¹.

²⁶⁷ Arbh. Brussel 15 januari 2013, *JTT* 2013, afl. 13, 211-214.

²⁶⁸ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidsperoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 212.

²⁶⁹ M. DE VOS en I. DE WILDE, "Veranderingsmanagement en personeelsbeleid in een overheidscontext", in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 117.

²⁷⁰ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidsperoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 230.

²⁷¹ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidsperoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 231-232.

In ieder geval is het voor de overheidswerkgever best aangewezen om voorzichtig om te springen met eventuele eenzijdige wijzigingen, die hem niet werden opgelegd door een hogere rechtsnorm. Dit omwille van het feit dat beide strekkingen de mogelijkheid van de werknemer om een schade vergoeding te vorderen erkennen. Verder heeft de contractant nog andere verzetsmogelijkheden ter zijne beschikking zoals de gedwongen uitvoering van de overeengekomen arbeidsvoorwaarden en de figuur van het impliciet ontslag²⁷².

4.3.2. Collectief niveau

4.3.2.1. Algemeen

Op grond van het veranderlijkheidsbeginsel kan de overheid het statuut eenzijdig wijzigen zoals al eerder in deze bijdrage besproken. Welk gevolg zulke wijziging heeft voor het contractuele overheidspersoneel, die ook onder de Wet Vakbondsstatuut Overheid vallen, wordt in dit deel nader besproken. Het statuut heeft niet enkel een weerslag op de ambtenaren, maar ook op de individuele arbeidsvoorwaarden van de contractanten in overheidsdienst. Voornamelijk met betrekking tot de geldelijke voordelen zijn contractanten vaak afhankelijk van de reglementaire bepalingen die van toepassing zijn op de statutairen, ofwel doordat de arbeidsovereenkomst verwijst naar het geldelijk statuut, ofwel omdat de reglementaire bepalingen door andere rechtsbronnen van toepassing worden verklaard op het contractueel overheidspersoneel.

Voor de omvang van het loon van de overheidscontractant kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de weddeschalen van toepassing op de statutairen van dezelfde graad en die zijn vastgesteld in het personeelsstatuut²⁷³. De lonen van de contractanten worden met andere woorden gekoppeld aan de schalen die zijn vastgesteld in de reglementaire bepalingen waaronder de statutairen werkzaam zijn. De individuele arbeidsovereenkomst verwijst dan simpelweg naar de toepasselijke rechtspositieregeling. De contractant is enerzijds gebonden door een arbeidsovereenkomst, anderzijds wordt zijn loon vastgesteld door statutaire bepalingen. De wijzigingen die aan het statuut worden doorgevoerd, met andere woorden op het collectieve niveau, kunnen onrechtstreeks doorwerking hebben op de individuele arbeidsovereenkomst van het contractuele overheidspersoneelslid. Dit hoeft echter niet altijd zo te zijn. Zo is het ook mogelijk dat de overheid de contractant voordelen zoals het loon toekent die enkel gebaseerd zijn op de arbeidsovereenkomst tussen de partijen. Indien dit het geval is, gaat het louter om een contractuele aangelegenheid, met als gevolg dat de leer van het *ius variandi* onverkort van toepassing is²⁷⁴.

²⁷² I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 232.

²⁷³ P. JOASSART, "La rémunération du contractuel de la fonction publique" in J. CLESSE, *Questions choisies du droit social*, Luik, Anthemis, 2012, 197.

²⁷⁴ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 221.

Uit een gesprek met J. Mermans²⁷⁵ blijkt dat in de praktijk zich hieromtrent weinig problemen stellen. Problemen die zich door de wisselwerking van het statuut en de individuele arbeidsovereenkomst kunnen voordoen zijn eerder theoretisch van aard, argumenteerde hij. Echter lijkt de conclusie niet zo eenvoudig als dit en verdient het theoretisch kader dan ook een nadere uitklaring. Het betreft een complexe materie die nog nauwelijks aandacht heeft verkregen in rechtspraak en rechtsleer.

De vraag die beantwoord dient te worden is of er een rechtsgrond bestaat op basis waarvan de overheid eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van haar contractueel personeel kan wijzigen door de rechtspositieregeling als reglementaire tekst aan te passen. Belangrijk om rekening mee te houden is het feit dat op grond van de normenhiërarchie het statuut, de individuele arbeidsovereenkomst niet kan wijzigen²⁷⁶.

De reglementaire bepalingen die invloed hebben op de verschillende arbeidsvoorwaarden van de individuele arbeidsrelatie zijn afhankelijk van het soort bestuur in de concrete arbeidsverhouding. Hier bestaat dus een grote diversiteit in, zowel naargelang het bestuur als naar de specifieke arbeidsvoorwaarde. Als voorbeeld kunnen de geldelijke rechten zoals het loon genomen worden. Op federaal niveau wordt dit geregeld in het KB van 25 oktober 2013 betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt²⁷⁷. In dit KB is er sprake van "het personeelslid" waardoor er geen onderscheid wordt gemaakt tussen statutair en contractueel personeel. Op Vlaams niveau diende er met het APKB rekening gehouden te worden. Deze bepaalt dat de geldelijke rechten van hun statutaire en contractuele personeelsleden gelijkwaardig zijn. Zo hebben contractanten recht op de weddeschaal, het gewaarborgd minimumloon, het vakantiegeld, de eindejaarstoelage en de vergoedingen, toelagen en premies gelijkwaardig aan die van een ambtenaar met hetzelfde of een gelijkwaardig ambt. Ten gevolge van de zesde staatshervorming, wordt deze bevoegdheidsbeperking (het APKB is federale materie) ten aanzien van de gemeenschappen en gewesten opgeheven. Hierdoor worden de gemeenschappen en gewesten integraal bevoegd voor het administratief en geldelijk statuut van hun personeel. Dit geldt eveneens voor het personeel van de gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen van deze niveaus. Het APKB wordt evenwel niet opgeheven door de zesde staatshervorming. Het blijft verder bestaan totdat de gemeenschappen en gewesten de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren opheffen of er wijzigingen in aanbrengen. Eveneens is de grondslag van het APKB niet verdwenen door de wijziging aan de BWHI ten gevolge van de zesde staatshervorming. De continuïteitsregels van artikel 19, § 2 en artikel 94, § 1 BWHI vormen de juridische basis van het APKB in de periode tussen de inwerkingtreding van de bevoegdheidsoverdracht en het ogenblik dat de gemeenschappen en gewesten effectief het APKB opheffen of wijzigen²⁷⁸. Uiteindelijk heeft de Vlaamse regering een

²⁷⁵ Nationaal voorzitter van het VSOA (Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt).

²⁷⁶ P. JOASSART, "La rémunération du contractuel de la fonction publique" in J. CLESSE, *Questions choisies du droit social*, Luik, Anthemis, 2012, 199.

²⁷⁷ Koninklijk Besluit van 25 oktober 2013 betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal ambt, BS 14 november 2013.

²⁷⁸ J. VANPRAET, "Bevoegdheidswijzigingen in het openbaar ambt: administratief en geldelijk statuut, uitzendarbeid en loopbaanonderbreking" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 758-760.

besluit van 24 juni 2016 goedgekeurd waarin het APKB wordt opgeheven voor de diensten van de Vlaamse overheid die ressorteren onder het Vlaamse personeelsstatuut van 13 januari 2006²⁷⁹. Dit besluit was het resultaat van onderhandelingen die uiteindelijk geleid hebben tot een protocol²⁸⁰. Het ACOD was als enige vakorganisatie niet akkoord met het protocol. Zij vreesden ervoor dat de zaken in het APKB stonden en weliswaar zijn opgenomen in het Vlaams Personeelsstatuut op een eenvoudigere manier kunnen worden gewijzigd dan een koninklijk besluit. Hieruit valt bovendien af te leiden dat het Vlaams Personeelsstatuut de rol van APKB overneemt. Die gelijkwaardigheid ligt dan ook in artikel 7.1 van het Vlaams Personeelsstatuut vevat. Wat het provinciaal en gemeentelijk niveau betreft is respectievelijk de provincieraad of de gemeenteraad bevoegd om de rechtspositieregeling van hun personeel vast te stellen. De geldelijke voordelen van het gemeente- en provinciepersoneel worden geregeld door het Rechtspositiebesluit gemeente- en provinciepersoneel. Bovendien is dit besluit in principe geldig voor alle personeelsleden, zowel statutair als contractueel, in dienst van het bestuur²⁸¹.

De reglementaire bepalingen op zich zijn echter niet voldoende om tegenstelbaar te worden verklaard aan de contractuele overheidspersoneelsleden. Gillet stelt dan ook dat deze reglementaire bepalingen gecontractualiseerd moeten worden. Dit houdt in dat in de arbeidsovereenkomst uitdrukkelijk moet worden verwezen naar de betrokken reglementaire bepalingen²⁸². Het is aangewezen, en tevens ook een courante praktijk, om in de arbeidsovereenkomsten expliciet een verwijzing op te nemen naar de statutaire bepalingen. Daarnaast is een impliciete verwijzing mogelijk en kan bovendien beschouwd worden als een vangnet voor situaties waarin de uitdrukkelijke verwijzing ontbreekt²⁸³. Dit was althans het oordeel van de Arbeidsrechtbank te Brussel.

Voortbouwend op de geldelijke rechten als voorbeeld kan verder besloten worden dat de verwijzing naar een externe rechtsbron tot een bepaalbare arbeidsvoorwaarde, in dit geval het loon, toegelaten is. De voorwaarde hiervoor is wel dat in de arbeidsovereenkomst voldoende indicatoren zijn terug te vinden die het uiteindelijke loonbedrag bepalen. De verwijzing naar de reglementaire bepaling staat de geldigheid van de arbeidsovereenkomst dus niet in de weg²⁸⁴. Bijsturingen hieraan na het sluiten van de arbeidsovereenkomst liggen moeilijk omdat het voldoende is dat het voorwerp op het ogenblik van het sluiten van de arbeidsovereenkomst bepaalbaar is. Dit brengt het bestaan van een geldige arbeidsovereenkomst met zich mee, bovendien heeft men dan een overeenstemming over de essentiële bestanddelen, wat het loon is, van die arbeidsovereenkomst. Met als gevolg dat artikel 1134 BW van toepassing is, waardoor dus geen eenzijdige wijzigingen

²⁷⁹ Art. 103 Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de hervorming van de selectieprocedures en andere bepalingen, en tot opheffing van het APKB.

²⁸⁰ Protocol nr. 349.1128 in het sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest.

²⁸¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 24 december 2007, 65.169.

²⁸² I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 248.

²⁸³ Arbrb. Brussel 26 maart 1991, *Soc. Kron.* 1992, 10; P. JOASSART, "La rémunération du contractuel de la fonction publique" in J. CLESSE, *Questions choisies du droit social*, Luik, Anthemis, 2012, 197.

²⁸⁴ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 258.

meer kunnen worden doorgevoerd. Eventuele wijzigingen achteraf zouden dus strijdig zijn met de bepaalbaarheid²⁸⁵. Er kan met deze redenering indachtig, besloten worden dat eenzijdige wijzigingen aan het betrokken statuut niet doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomst omdat er sprake is van een geldige arbeidsovereenkomst die beheerst wordt door het pacta sunt servanda-beginsel en de leer van het ius variandi²⁸⁶.

Als we een rechtspositievoorbeld voor de gemeenteraad opgesteld door de VVSG bekijken dan zien we dat het VVSG in het inleidend gedeelte de afdwingbaarheid van de rechtspositie van contractueel aangesteld personeel nader toelicht²⁸⁷. Met betrekking tot elke toekomstige wijziging aan de rechtspositie geven zij mee dat de personeelsverantwoordelijke, erop moet toezien dat de contractant die wijziging ook goedkeurt. Anders is de contractant er niet door gebonden²⁸⁸.

Nu blijkt dat de leer van het ius variandi van toepassing is op dit onderdeel, moet er gekeken worden naar eventuele mogelijkheden die de overheid zouden toelaten toch eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractanten te wijzigen via een eenzijdige aanpassing van de reglementaire bepalingen. Doordat in deze bijdrage de focus ligt op het collectief overleg en de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector, zal hiernaar ook gekeken worden in functie van de (on)mogelijkheid tot de eenzijdige wijziging. Dat er hier een verschil is tussen de particuliere en publieke sector staat buiten kijf. In de particuliere sector speelt het sociaal overleg een cruciale rol om tot een groot deel van de arbeidsvoorwaarden te komen. Door middel van een Cao, kunnen de individuele arbeidsvoorwaarden van de werknemer worden beïnvloed. Het gaat hier weliswaar niet om eenzijdige wijzigingen door de werkgever, maar in principe om wijzigingen die onderhandeld zijn door de verschillende vakorganisaties. De wijzigingen kunnen echter toch beschouwd worden als een beperking of uitzondering op het pacta sunt servanda-beginsel, dit omwille van het feit dat de oorspronkelijke overeenkomst wordt gewijzigd en er dus niet meer dezelfde rechten en plichten voor de partijen in vervat liggen.

Bovendien grijpen we terug naar de incorporatieleer die al werd toegelicht in het eerste deel. Deze theorie is van belang bij de beoordeling van de wijziging van reglementaire bepalingen en de gevolgen daarvan voor de individuele arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant.

4.3.2.2. Collectieve arbeidsverhoudingen

In de publieke sector dient de overheid in het collectief overleg de onderhandelings- en overlegprocedures, zoals eerder besproken, te volgen. De uitkomst van een geslaagde

²⁸⁵ A. VAN OEVELEN, "Het begrip 'bedongen arbeid' in de individuele arbeidsovereenkomst: een analyse vanuit algemeen overeenkomstenrecht" in A. VAN OEVELEN (ed.), *De bedongen arbeid: notie en relatie tot de goede trouw en goed werkgeverschap*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 6.

²⁸⁶ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 258-259.

²⁸⁷ VVSG, rechtspositievoorbeld voor de gemeenteraad in uitvoering van het Rechtspositiebesluit Gemeente- en provinciepersoneel, geactualiseerd op 14 december 2015, www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Personeel/Pages/rechtspositie.aspx.

²⁸⁸ VVSG, rechtspositievoorbeld voor de gemeenteraad in uitvoering van het Rechtspositiebesluit Gemeente- en provinciepersoneel, 5.

onderhandelingsprocedure is een protocol, die evenwel geen juridische waarde heeft en niet rechtstreeks doorwerkt. De beslissing om de rechtspositieregeling of andere arbeidsvoorwaarden al dan niet te wijzigen, wordt volledig overgelaten aan de overheid en is het in se dus een eenzijdige beslissing. Het is belangrijk om een antwoord te kunnen bieden op de vraag of die (eenzijdige) wijzigingen op collectief niveau effect hebben met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van het contractueel overheidspersoneel.

Het is in deze dan ook belangrijk om na te gaan welke invloed die collectieve onderhandelingen kunnen hebben op de individuele arbeidsrelatie van de overheidscontractanten. Bovendien is het van belang om te weten of hiervoor dan ook enige rechtsgrond bestaat. Een belangrijke vraag die hierbij beantwoord dient te worden is of het volgen van de voorgeschreven onderhandelingsprocedure door de overheid en het uitvoeren van het protocol via een wijziging van het statuut of de rechtspositieregeling een eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractanten rechtvaardigt.

Om te starten dient terug gegrepen te worden naar de Wet Vakbondsstatuut Overheid. Sinds de wetwijziging in 1993 is deze wet geldig voor alle in het KB opgenomen grondregelingen, ongeacht of ze betrekking hebben op ambtenaren, dan wel contractanten. Voor 1993 was de Wet Vakbondsstatuut Overheid met bijhorend KB van 29 augustus 1985 wat betreft de aanwijzing van de grondregelingen in verband met het administratief statuut, de bezoldigingsregeling en de pensioenregeling enkel van toepassing op de ambtenaren. De onderhandelingsplicht wordt met andere woorden uitgebreid naar bovenstaande grondregelingen voor de overheidscontractanten²⁸⁹. Indien men dus wijzigingen wil aanbrengen, bijvoorbeeld de bezoldigingsregeling van contractuele personeelsleden, zal de overheid rekening moeten houden met de onderhandelingsplicht. Voor de wetwijziging werd echter wel al aanvaard dat de overheid eenzijdig het geldelijk statuut van de overheidscontractanten kon aanpassen, weliswaar wanneer er een verband met de collectieve onderhandelingen gelegd kon worden. In 1991 stelde Jacqumain in een noot bij een vonnis van de Arbeidsrechtbank van Brussel dat het OCMW de regels met betrekking tot het berekenen van de geldelijke anciënniteit van het contractueel personeel kon wijzigen zonder dat er onderhandelingen diende te gebeuren met de vakorganisaties²⁹⁰. Het blijft echter wel onduidelijk waar Jacqumain de juridische grondslag haalt die de overheid uitdrukkelijk de mogelijkheid verleent om eenzijdige wijzigingen aan te brengen aan de arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel²⁹¹. Het lijkt erop dat hij zich beroept op de primauteit van het veranderlijkheidsbeginsel zoals eerder besproken.

De Wilde, Aerts en Janvier beargumenteren voorts dat uit de Wet Vakbondsstatuut Overheid, het KB en de parlementaire voorbereiding niet afgeleid kan worden dat de aanpassing van het administratief en/of geldelijk statuut als gevolg van een protocol, ook automatisch gevolgen heeft voor de arbeidsvoorwaarden van contractanten, ongeacht of de arbeidsovereenkomst van deze

²⁸⁹ P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 197.

²⁹⁰ Arbrb. Brussel 26 maart 1991, *Soc. Kron.* 1992, afl. 109, 463, noot J. Jacqumain.

²⁹¹ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 269.

personeelsleden verwijst naar de gewijzigde statuten. Het enige wat met zekerheid kan afgeleid worden, concludeert het trio, is een uitbreiding van de onderhandelingsplicht voor de contractanten²⁹². Een relevante vaststelling hieromtrent komt van de hand van De Becker die stelt dat nog steeds protocollen worden gesloten tussen de overheid en de vakbonden die leiden tot aanpassingen van het administratief en/of geldelijk statuut van statutaire personeelsleden. Niettemin, gaat De Becker verder, gelden deze aanpassingen ook ten aanzien van contractuele personeelsleden bij de verscheidene overheidsdiensten, ook al worden de protocollen oorspronkelijk niet gesloten om wijzigingen in hun rechtspositie aan te brengen²⁹³. Weliswaar dient er opgemerkt te worden dat uit het gesprek met Mermans naar boven kwam dat bij de onderhandelingen over een protocol die leiden tot aanpassingen van het statuut, altijd rekening wordt gehouden met de positie van de contractuele personeelsleden in het debat. De vaststelling van De Becker wordt verder genuanceerd door De Wilde, Aerts en Janvier. Het correct volgen van de onderhandelingsprocedure heeft volgens hen, geen invloed op de tegenstelbaarheid ten aanzien van contractanten van de wijziging die de overheid daarna doorvoert aan de reglementaire bepalingen. Dit belet niet dat wijzigingen aan het statuut gevolgen kunnen hebben voor de toekomst. In ieder concreet geval zal dan moeten worden nagegaan of de oorspronkelijke bepalingen in het statuut moeten beschouwd worden als overeengekomen elementen of verworven rechten van de arbeidsovereenkomst vooraleer men wijzigingen kan aanbrengen²⁹⁴.

Bovendien zal niet iedere bepaling die al dan niet wordt gewijzigd in een rechtspositieregeling terug te vinden zijn in de arbeidsvoorwaarden of individuele arbeidsovereenkomst van het contractueel personeel. Er is slechts gedeeltelijk een overlapping tussen de rechtspositieregeling en de arbeidsvoorwaarden van de contractant. Die overlapping houdt in dat passages uit de rechtspositieregeling op de een of andere manier doorwerken in de arbeidsovereenkomst. Die doorwerking kan verlopen op twee verschillende manieren. Ofwel staat er in de arbeidsovereenkomst een verwijzing naar de betrokken bepalingen van de rechtspositieregeling, ofwel zijn het op zichzelf staande bepalingen in de arbeidsovereenkomst²⁹⁵. Die overlapping is belangrijk omwille van het feit dat vanuit juridisch oogpunt arbeidsvoorwaarden waarover een aantoonbare overeenstemming is bereikt niet zomaar (eenzijdig) kunnen worden gewijzigd. De wijziging van een rechtspositieregeling die een aanpassing van bestaande, verworven rechten inhoudt, kan men dus niet toepassen zonder dat men de expliciete of impliciete instemming van de betrokken contractant heeft²⁹⁶.

²⁹² I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 271.

²⁹³ DE BECKER, A., "Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector: van eenzijdigheid naar wederkerigheid?" in M. VAN DE PUTTE en J. CLEMENT (eds.), *Liber Amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, 178.

²⁹⁴ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 271.

²⁹⁵ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 272.

²⁹⁶ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 274-275

Uit hetgeen hieraan voorafgaat valt af te leiden dat de overheid door het volgen van de overleg- of onderhandelingsprocedure geen juridische grondslag verwerft om de arbeidsvoorwaarden van de contractant eenzijdig te wijzigen.

Volgens Mermans vormt er zich in de praktijk geen probleem. Het is niet onmogelijk om eventuele wijzigingen die zouden worden doorgevoerd aan de verschillende rechtsposities van de ambtenaren te laten doorwerken op het betrokken contractuele overheidspersoneel. Dit gebeurt via een addendum aan de arbeidsovereenkomst van de contractant. Dit vereist wel een akkoordverklaring van de contractant. Het argument ter rechtvaardiging hiervoor is dat de geplande wijzigingen niet ten koste gaan van de verworven rechten en bescherming van de overheidscontractant.

4.3.2.3. Incorporatieleer

Zoals reeds eerder is gebleken, is het leerstuk van het *ius variandi* onverkort van toepassing voor contractuele overheidspersoneelsleden bij de overheid. Een uitzondering hierop vormt de incorporatieleer²⁹⁷. De incorporatieleer en met name de automatische wettelijke conversie in de particuliere sector is in het eerste deel al aan bod gekomen. Een vergelijkbaar mechanisme doet zich voor in publieke sector. Echter is de incorporatie van rechten en plichten uit een rechtspositieregeling in de individuele arbeidsovereenkomst geen evidentie.

De Cao-wet bevat een eigen mechanisme, namelijk de wettelijke conversie van individueel normatieve bepalingen van een Cao. Dit mechanisme voorziet zelf in een nietigheidssanctie en een vervanging van de strijdige clausules in de individuele arbeidsovereenkomst door de Cao-bepalingen. Een protocol daarentegen heeft geen enkele juridische waarde. Hieruit vloeit de vraag voort of een protocol dan wel door middel van de incorporatieleer enig effect kan teweeg brengen in de arbeidsrelatie tussen de overheid en haar personeel. Zelfs al wordt een protocol omgezet in reglementaire bepalingen, blijft deze vraag spelen²⁹⁸.

Overheidswerkgevers ressorteren in principe niet onder het toepassingsgebied van de Cao-wet. Daardoor kan men dit mechanisme niet inroepen om (collectief bedongen) wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractanten juridisch te ondersteunen.

Nu blijkt dat de incorporatieleer uit de Cao-wet niet relevant is, kan er eventueel nog een beroep gedaan worden op de gemeenrechtelijke incorporatieleer. De vraag die hier rijst is of een rechtspositieregeling of statuut beschouwd kan worden als een dwingende bepaling van de wet. Indien dit het geval is, kan de rechtspositieregeling een hogere plaats in de hiërarchie der rechtsbronnen innemen dan de individuele arbeidsovereenkomst. Hierdoor kan de rechtspositieregeling een invloed hebben op de individuele arbeidsrelatie²⁹⁹. Weliswaar dient er

²⁹⁷ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 276.

²⁹⁸ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 277.

²⁹⁹ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 277.

rekening gehouden te worden met de dwingende bepalingen van de Arbeidsovereenkomstenwet. Deze houden een minimumbescherming in. Zo stelt artikel 20, 1° van die wet dat de werkgever verplicht is de werknemer het overeengekomen loon te betalen. Deze verplichting heeft voorrang op de rechtspositieregeling, met andere woorden de rechtspositieregeling staat lager in de hiërarchie der rechtsbronnen. Het Arbeidshof van Brussel heeft in een arrest van 15 januari 2013 expliciet bevestigd dat de overheid niet eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van de contractant kan wijzigen ten gevolge van het uitwerken of wijzigen van reglementaire bepalingen, indien de overheid de bevoegdheid voor het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden van de contractanten ontleent aan wettelijke of decretale bepalingen³⁰⁰.

De sanctie van de gemeenrechtelijke incorporatie is de relatieve nietigheid die slechts kan worden ingeroepen door de persoon die door die wettelijke bepaling wordt beschermd. De werknemer zal dit logischerwijs pas doen wanneer dit in zijn of haar voordeel is. De werknemer zal daarentegen niet de nietigheid inroepen wanneer als gevolg van de wijziging van een reglementaire bepaling in een voor de contractant minder voordelige manier dan de daarmee strijdige bepaling uit de individuele arbeidsovereenkomst die relatief nietig zou zijn. Bovendien kan een wijziging van een bepaling uit een rechtspositieregeling die de contractant benadeeld, nietig zijn op grond van artikel 6 Arbeidsovereenkomstenwet. Voorts kan het doorvoeren hiervan een contractuele wanprestatie kunnen uitmaken krachtens artikel 20, 1° van diezelfde wet³⁰¹.

4.4. (G)een algemeen wijzigingsrecht?

Op basis van het voorgaande zien we duidelijke verschillen tussen de verschillende sectoren. De private sector wordt beheerst door het *pacta sunt servanda*-beginsel. Het blijkt dan ook voor een werkgever in de private sector niet eenvoudig om eenzijdig wijzigingen door te voeren. De publieke sector wordt beheerst het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst. Deze brengt met zich mee dat de rechtspositieregeling en de rechten en plichten van de ambtenaren eenzijdig wijzigbaar zijn. Evenwel gelden hier ook enkele beperkingen. Zo kan er enkel een eenzijdige wijziging geschieden in functie van het algemeen belang en door een algemene en onpersoonlijke aanpassing van de rechtspositie van alle betrokken personeelsleden. Voorts dienen de onderhandelings- en overlegprocedures nageleefd te worden. Daarnaast kunnen de vakorganisaties drukkningsmiddelen gebruiken tegen de overheid.

De overheidscontractanten lijken binnen de regeling van het arbeidsrecht te vallen. Dit heeft tot gevolg dat het *ius variandi* van toepassing is. Om te weten of de overheid bepaalde arbeidsvoorwaarden toch kan wijzigen, dient er gekeken te worden naar enkele factoren.

In de eerste plaats moet er gekeken worden of de arbeidsvoorwaarden waarop de wijziging betrekking heeft contractueel van aard zijn. In tweede instantie dient er uitgemaakt te worden of

³⁰⁰ Arbh. Brussel 15 januari 2013, *JTT* 2013, nr. 1157, afl. 13, 211-214.

³⁰¹ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 278.

er sprake is van een overeengekomen arbeidsvoorwaarde. In derde instantie of de desbetreffende arbeidsovereenkomst een wijzigingsbeding bezit.

Wat betreft "het loon" dient er vastgesteld te worden dat dit een arbeidsvoorwaarde van contractuele aard is zowel in het geval dat de looncomponenten worden vastgelegd in de individuele arbeidsovereenkomst als in de situatie dat er verwezen wordt naar een rechtspositieregeling. Aangezien loon wordt gezien als een essentieel bestanddeel van de arbeidsovereenkomst, is een wijzigingsbeding niet rechtsgeldig. Dit impliceert ook dat het over een overeengekomen arbeidsvoorwaarde gaat. Om toch een wijziging aan het loon te kunnen doorvoeren, zak de overheid in principe van elk van de contractanten de instemming moeten bekomen. Dit kan doormiddel van een addendum bij de individuele arbeidsovereenkomst toe te voegen³⁰².

Indien een wijziging aan een betrokken vakantieregeling ter discussie staat, dienen er dezelfde vragen gesteld te worden. Indien die niet van contractuele aard, door het feit dat uit een vermelding in de individuele arbeidsovereenkomst blijkt of uit een verwijzing in die overeenkomst naar de rechtspositieregeling, dan zal geconcludeerd moeten worden dat deze arbeidsvoorwaarde ook overeengekomen is. Indien er een geldig wijzigingsbeding is aangegaan, dan is de wijziging van een bijkomstige arbeidsvoorwaarde toegelaten. In deze situatie moet er uitgemaakt worden of het al dan niet over een essentieel of bijkomstig bestanddeel gaat. Indien het een essentieel element betreft, kunnen er geen wijzigingen aangebracht worden. Het bestuur kan zich dan desnoods op de beperkende werking van de goede trouw beroepen. Dit is ook het geval wanneer er geen geldig wijzigingsbeding is. In de veronderstelling dat de overheid hier zich ook niet op kan beroepen, is een wijziging aan de vakantieregeling niet tegenstelbaar aan de contractanten tenzij zij instemmen met de wijziging. Bij een bijkomstig element is een wijziging hieraan mogelijk indien het wijzigingsbeding ook rechtsgeldig tot stand is gekomen. In de situatie dat er geen wijzigingsbeding bepaald is, is de discussie als essentieel of bijkomstig element irrelevant. De arbeidsvoorwaarde is overeengekomen met als gevolg dat die niet eenzijdig gewijzigd kan worden³⁰³.

Voorgaande maakt dat er wat betreft de overheidscontracten niet gesproken kan worden van een algemeen wijzigingsrecht. De betrokken overheid zal rekening moeten houden met de leer van het *ius variandi*, wat maakt dat eenzijdige wijziging aan een arbeidsvoorwaarde van de contractant niet snel tegenstelbaar zal zijn.

³⁰² I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 294-295.

³⁰³ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 296-298.

5. Perspectieven in de toekomst?

Het sociaal of collectief overleg in de publieke sector hanteert een verschillend uitgangspunt dan dat in de publieke sector. Hierdoor zijn resultaten van de onderhandelings- of overlegprocedure tussen de betrokken overheidswerkgever en de representatieve vakbonden juridisch niet afdwingbaar. Ze hebben hoogstens een politieke of morele waarde. Dit vormt volgens Rigaux de grote zwakte in het onderhandelingsstelsel³⁰⁴. Een protocol, dat het resultaat is van een onderhandelingsprocedure, zal pas effect hebben nadat de gemaakte afspraken ook effectief zijn geïmplementeerd in bindende regelgeving zoals een wet of decreet, een koninklijk besluit, een rechtspositieregeling,... Dit behoort evenwel tot de autonomie van de bevoegde overheid. De plicht tot onderhandelen of overleg is echter niet vrijblijvend. Het niet respecteren van de procedure wordt in de meeste gevallen streng gesanctioneerd. Dit kan door een mogelijke nietigverklaring door de Raad van State, maar ook een buiten beschouwing lating op grond van artikel 159 Gw.

Tegen die niet materiële afdwingbaarheid van het sociaal overleg in de publieke sector kan tegemoetgekomen worden door een evolutie naar een systeem van juridisch bindende en afdwingbare akkoorden. Die evolutie zou het sociaal overleg moeten versterken. Ook hier nemen Janvier, De Wilde en Humblet een voortrekkersrol in. In dit gedeelte worden enkele mogelijkheden naar voren geschoven. Uiteraard verschillen deze mogelijkheden in gradatie wat betreft de mate van afdwingbaarheid. Bovendien zijn sommige voorstellen uitvoerbaar binnen de grenzen van de huidige regelgeving, andere suggesties daarentegen zijn nieuw.

5.1. Bestaande mogelijkheden

5.1.1. Partiële uitbreiding toepassingsgebied Cao-wet

Het toepassingsgebied van de Cao-wet is reeds al besproken. Met uitzondering van een aantal instellingen, is de Cao-wet niet van toepassing op de publieke sector³⁰⁵. Hieruit volgt dat desondanks de tewerkstelling van contractanten bij een betrokken overheidswerkgever, er geen collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten kunnen worden³⁰⁶. Bovendien is er sprake van een vicieuze cirkel³⁰⁷. Een uitbreiding van de Cao-wet naar overheidsfunctionarissen is wel mogelijk, maar dan moet de betrokken overheidsdienst eerst worden onttrokken aan het toepassingsgebied van de Wet Vakbondsstatuut Overheid. Deze mogelijkheid lijkt dan ook niet echt een oplossing te bieden om tot een veralgemeend systeem van afdwingbare collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector te komen³⁰⁸. Door een overheidsdienst aan de Wet Vakbondsstatuut te onttrekken lijken er meer problemen te ontstaan dan dat er wordt geredieerd.

³⁰⁴ R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*, Brugge, die Keure, 1987, 104.

³⁰⁵ Art. 2, § 3, 1, eerste lid Cao-wet.

³⁰⁶ J. JACQMAIN, *Une terre de droit du travail*, Brussel, Bruylant, 2005, 395.

³⁰⁷ R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in VAN REGENMORTELA, A. en HUMBLET, P., *Markante standpunten*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 107.

³⁰⁸ P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik, *TSR* 2015, vol. 1, 299.

5.1.2. Cao's van de Nationale Arbeidsraad op de onderhandelingstafel

Voor deze mogelijkheid dient er terug gegrepen te worden naar de Wet Vakbondsstatuut Overheid. Deze wet die de onderhandelings- en overlegprocedure in de publieke sector regelt, legt zelf al een verband met het systeem van de collectieve arbeidsovereenkomsten in de private sector. Bij wet van 5 juni 2004 werd voornoemde wet in het bijzonder aangevuld met: *"De wettelijke of reglementaire bepalingen die alleen gelden voor het personeel op wie de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités van toepassing is, de collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten in een paritair orgaan en de voorstellen van de Nationale Arbeidsraad worden, met het oog op het nemen van specifieke regels voor het personeel op wie de door deze wet ingestelde regeling toepasselijk is verklaard, voorgelegd aan het onderhandelingscomité of het overlegcomité bevoegd voor het betrokken personeel op initiatief van de overheid of van een representatieve vakorganisatie in de zin van artikel 7"*³⁰⁹.

Dit houdt niet in dat er sprake is van een automatische doorwerking van de NAR-Cao's op het overheidsperoneel. Integendeel, het maakt het gewoon mogelijk om in het bevoegde onderhandelingscomité van gedachte te wisselen of te onderhandelen over de uitvaardiging van analoge maatregelen als de collectieve arbeidsovereenkomsten. Indien men in dit comité beslist analoge maatregelen uit te vaardigen op het contractueel overheidsperoneel, dan kan er gesproken worden van dat bepaalde regelgeving en collectieve arbeidsovereenkomsten uit de private sector toepassing vinden op de contractanten. Maar nogmaals, hier is de overheid vrij in. Deze mogelijkheid houdt echter enkel maar een soort van automatische agendasetting in, zonder dat men hier de nodige gevolgen aan kan koppelen³¹⁰.

5.1.3. Sociale bemiddelaars in de publieke sector

De rol van de sociale bemiddelaars in de publieke sector is nog te recent (sinds 2012) om een degelijke evaluatie van te maken wat betreft hun impact op de sociale dialoog. Zo ondersteunen de sociale bemiddelaars nu de onderhandelings- en overlegorganen die zijn opgericht met toepassing van de Wet Vakbondsstatuut Overheid. Daarnaast vullen ze onder andere ook alle sociale bemiddelingsopdrachten. Maar volgens Janvier, De Wilde en Humblet is het interessanter om naar de toekomst te kijken en te focussen op welk aandeel zij (zouden) kunnen hebben. Als sociaal bemiddelaar kunnen zij een inbreng hebben bij het verloop en de naleving van de sociale dialoog in de overheidssector. De sociale bemiddelaar kan een mediërende rol spelen bij de sociale geschillen over bijvoorbeeld de opvolging van de uitvoering van een protocol dat de goedkeuring wegdraagt van een meerderheid van de aanwezige representatieve vakorganisaties³¹¹.

³⁰⁹ Art. 3, § 3 Wet Vakbondsstatuut Overheid.

³¹⁰ R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in VAN REGENMORTELS, A. en HUMBLET, P., *Markante standpunten*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 108.

³¹¹ KB van 15 augustus 2012 betreffende benoemingsvoorwaarden en de opdrachten van de titularissen van de functie van adviseur sociaal bemiddelaar in de overheidssector, *BS* 18 augustus 2012, 51.025.

Dergelijke tussenkomst kan op termijn leiden tot een versterking van de sociale dialoog, zonder dat men op zich iets heeft gewijzigd aan de juridische afdwingbaarheid van de protocollen³¹².

5.2. Nieuwe voorstellen

5.2.1. Bindende advies naar het voorbeeld van de autonomie overheidsbedrijven

De autonome overheidsbedrijven, zoals de NMBS en bpost, hebben een eigen collectief overlegmodel vastgesteld bij de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven³¹³. Dit stelsel wordt wel eens de derde weg genoemd, een compromis tussen de wetmatigheden van de marktsector en die van de publieke sector³¹⁴. Binnen dit overlegmodel speelt de raad van bestuur van de verschillende overheidsbedrijven een centrale rol. Deze beslist over de vaststelling en wijziging van het personeelsstatuut en het syndicaal statuut³¹⁵. In het betrokken paritair comité wordt overlegd en onderhandeld tussen voor de helft leden benoemd door de raad van bestuur en voor de helft leden eveneens benoemd door de raad van bestuur maar op eensluidend advies van de representatieve vakorganisaties. De raad van bestuur is in principe verplicht het bindend advies of collectieve overeenkomst van het betrokken paritair comité te volgen indien dit advies met een tweederdemeerderheid werd aangenomen³¹⁶. Dit advies is enkel bindend ten aanzien van de raad van bestuur. Om tot een wijziging van het administratief en geldelijk statuut te komen dient de raad van bestuur nog altijd een formele beslissing te nemen waarbij het bindend advies wordt omgezet in een eenzijdige administratieve rechtshandeling³¹⁷. Die eenzijdige administratieve rechtshandeling is eveneens nodig om een beslissing die genomen is in het paritair comité te kunnen aanvechten voor de Raad van State³¹⁸.

De actualiteit leert ons echter dat er wel degelijk kanttekeningen geplaatst kunnen worden bij deze mogelijkheid. De discussie in de actualiteit spits zich voornamelijk toe op de NMBS. Naast de Wet Autonome Overheidsbedrijven is ook de Wet van 23 juli 1926 van toepassing op de NMBS³¹⁹. De procedure en de instellingen wijken af van wat hierboven bij de autonome overheidsbedrijven besproken is. Bij de NMBS wordt elk voorstel houdende de vaststelling of wijziging van het personeelsstatuut of van het syndicaal statuut voorgelegd aan de Nationale Paritaire Commissie. Deze beslist met tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen. De regeling die gestemd wordt door deze commissie is bindend voor de raad van bestuur van HR Rail die de wijziging

³¹² P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik, *TSR* 2015, vol. 1, 303.

³¹³ Wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 27 maart 1991, 6.155 (hierna: Wet Autonome Overheidsbedrijven).

³¹⁴ DE BECKER, A., "Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector: van eenzijdigheid naar wederkerigheid?" in M. VAN DE PUTTE en J. CLEMENT (eds.), *Liber Amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, 175.

³¹⁵ Art. 19, § 1, 33 en 34 Wet Autonome Overheidsbedrijven.

³¹⁶ Art. 35, § 2 Wet Autonome Overheidsbedrijven.

³¹⁷ DE BECKER, A., "Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector: van eenzijdigheid naar wederkerigheid?" in M. VAN DE PUTTE en J. CLEMENT (eds.), *Liber Amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, 175.

³¹⁸ P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik, *TSR* 2015, vol. 1, 304.

³¹⁹ Wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen, *BS* 24 juli 1926.

vaststelt³²⁰. Voor de niet statutaire personeelsleden worden collectieve akkoorden gesloten in de schoot van de Nationale Paritaire Commissie, eveneens met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen³²¹. Met deze nuance indachtig valt er toch een tegenstelling waar te nemen in de politieke actualiteit. Enerzijds is er de federale regering en de directie van de spoorwegen, die een grotere performantie van het autonoom overheidsbedrijf willen. Anderzijds zijn er de verschillende vakorganisaties die bepaalde veranderingen willen tegenhouden. Omwille van deze patstelling worden er in politieke kringen ballonnetjes opgelaten om de tweederdemeerderheid in het paritair comité te schrappen en te vervangen door een gewone meerderheid³²². Dit om het zogenaamde vetorecht van de spoorbonden aan banden te leggen. Want in feite betekent de bestaande procedure dat geen wijziging doorgevoerd kan worden zonder de instemming van de twee grootste vakbonden. Bepaalde spoorbonden daarentegen zijn tegen verschillende ingevoerde maatregelen die het personeel langer doen werken naar de Raad van State getrokken om de vernietiging te vorderen³²³.

5.2.2. Overeenstemmingsvereiste naar Nederlands model

In Nederland is tot op heden nog een actueel overlegmodel actief waarin de overeenstemmingsvereiste een centrale positie inneemt. Dit houdt in dat regelingen waaraan individuele werknemers rechten kunnen ontleen, slechts kunnen worden ingevoerd of gewijzigd als daarover overeenstemming is tussen de overheidswerkgever en de vakorganisaties. Overeenstemming is er wanneer de meerderheid van de partijen aan werknemerszijde akkoord gaat met een voorstel van werkgeverszijde³²⁴. Dit overleg gebeurt bovendien op sectoraal niveau, er wordt met andere woorden per sector onderhandeld over de arbeidsvoorwaarden van het betrokken overheidsperoneel³²⁵. Opmerkenswaardig is weliswaar dat aan werknemerszijde het overleg wordt gevoerd door de vier centrales of vakbonden voor het overheidsperoneel. Een meerderheid is hier dus het akkoord van drie van de vier vakbonden, de overheidswerkgever stemt niet mee. Hierdoor is er geen nood aan een paritaire samenstelling van het orgaan waarin de sociale dialoog wordt gevoerd³²⁶. De overheidswerkgever zal dus in principe geen voorstel doen waar het zelf niet mee akkoord gaat. De meerderheid van de vakbonden dienen vervolgens akkoord te gaan. Als de meerderheid van de vakbonden stellig weigeren akkoord te gaan met de voorstellen van de overheid en zo een soort van vetorecht uitoefenen, kan worden beslist de zaak voor te leggen aan de Advies- en Arbitragecommissie. Deze commissie doet uitspraak met

³²⁰ Art. 75 Wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen, *BS* 24 juli 1926.

³²¹ Art. 77 Wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen, *BS* 24 juli 1926.

³²² D. BERVOET, "N-VA wil macht spoorbonden inperken", *De Tijd*, 10 december 2015; D. BERVOET, "Open VLD wil af van vetorecht vakbonden bij spoor", *De Tijd*, 18 februari 2016.

³²³ P. LAWSON, "Spoorbonden gaan juridisch gevecht aan over langer werken", *De Tijd*, 24 februari 2016.

³²⁴ R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in VAN REGENMORTEL, A. en HUMBLET, P., *Markante standpunten*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 110.

³²⁵ P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik", *TSR* 2015, vol. 1, 304.

³²⁶ P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik", *TSR* 2015, vol. 1, 306.

bindende kracht. Om patstellingen te vermijden is de interventie van een dergelijk orgaan noodzakelijk³²⁷. Dit is dan ook een sluitstukregeling.

Wanneer de arbeidsvoorwaardeonderhandelingen resulteren in een overstemming, zijn de overheidswerkgevers gebonden door wat daarover is overeengekomen. Dit betekent niet dat de overeenstemming onmiddellijk consequenties heeft voor de ambtenaar. Zij kunnen geen rechtstreekse aanspraken ontlenen aan de overeenstemming, noch kunnen er verplichtingen op de ambtenaren opgelegd worden. De maatregelen daarentegen moeten in een eenzijdig door de overheid vastgestelde rechtspositieregeling of wijziging worden geconcretiseerd. Indien dit het geval is, is de ambtenaar gebonden. Een dergelijke overeenstemming is dus niet rechtstreeks afdwingbaar voor een individueel personeelslid en een formele omzetting blijft vereist³²⁸.

5.2.3. Bijzondere nietigheidssanctie

De mogelijkheid van het invoeren van een bijzondere nietigheidssanctie is een antwoord op de onmogelijkheid om arbeidsvoorwaarden van contractueel overheidspersoneel collectief te wijzigen. Het voorstel wordt geopperd door De Wilde en Joassart. De inspiratie wordt gehaald in de Cao-wet, waarbij een Cao rechtstreeks kan doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomst³²⁹. Bepalingen van de arbeidsovereenkomst die strijdig zijn met de betrokken Cao, worden nietig verklaard. Aan een protocol ondertekend door een meerderheid van de onderhandelende representatieve vakorganisaties zou eenzelfde dwingende kracht kunnen worden toegekend.

Dit voorstel houdt in dat bepalingen in de arbeidsovereenkomst die strijdig zijn met de beslissingen genomen na onderhandelingen of overleg buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Het is dus een vorm van onrechtstreekse afdwingbaarheid³³⁰. Dit is realiseerbaar door enkel één paragraaf toe te voegen aan de Wet Vakbondsstatuut Overheid³³¹.

5.2.4. Een wijzigingsbeding ten voordele van de overheidswerkgever

Voor deze piste dient er naar de Arbeidsovereenkomstenwet gekeken te worden. Artikel van 25 van deze verbiedt de werkgever het beding waarbij de werkgever zich het recht voorbehoudt om de voorwaarden van de overeenkomst eenzijdig te wijzigen. Het Hof van Cassatie heeft hierover dat dit enkel geldt voor essentiële bestanddelen, niet voor bijkomstige elementen. Een toevoeging aan dit artikel kan het voor de overheidswerkgevers mogelijk maken om hiervan af te wijken wanneer het gaat om de uitvoering van collectieve afspraken na onderhandelingen of overleg in de

³²⁷ R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in VAN REGENMORTELE, A. en HUMBLET, P., *Markante standpunten*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 111.

³²⁸ P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik, *TSR* 2015, vol. 1, 307.

³²⁹ Art. 11 Cao-wet.

³³⁰ P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik, *TSR* 2015, vol. 1, 310.

³³¹ I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 313-314.

publieke sector. Dit maakt het mogelijk om een wijziging aan te brengen zonder dat die ongeoorloofd is³³².

5.2.5. Protocol = Collectieve arbeidsovereenkomst

Kan er aan een protocol dezelfde juridische waarde toegekend worden als een Collectieve arbeidsovereenkomst zonder te sleutelen aan bepalingen uit de Wet Vakbondsstatuut en regelgeving die hiermee samenhangt? De Raad van State lijkt dit juridisch niet opportuun te vinden³³³. Echter wordt er in de actuele regelgeving soms gebruik van gemaakt³³⁴. Weliswaar is zulke gelijkstelling van een protocol met een Collectieve arbeidsovereenkomst slechts mogelijk indien een bijzondere regeling wordt uitgewerkt over de precieze juridische draagwijdte van dergelijke protocollen. Dit houdt in dat men een soort van "Protocol-wet", naar analogie met de Cao-wet, moet invoeren die naast de Wet Vakbondsstatuut niet alleen de bindende kracht definieert van protocollen, maar ook de plaats in de hiërarchie van de rechtsnormen bepaalt zoals dit voor de Collectieve arbeidsovereenkomsten gebeurt in art. 51 Cao-wet³³⁵.

Een dergelijke piste roept volgens De Wilde en Humblet enkele ernstige vragen op die een onderzoek en antwoord verdienen. Enkele relevante vraagstukken worden hieronder meegegeven³³⁶:

- De bevoegdheidsverdeling waarbij het vakbondsstatuut een bevoegdheid is van de federale overheid, maar de vaststelling van het administratief en geldelijk statuut ingevolge de Zesde staatshervorming quasi volledig bij de gemeenschappen en gewesten is komen te liggen;
- De relatie met het verloop van het sociaal overleg in de private sector en de overeenkomsten die daar worden gesloten en algemeen verbindend worden verklaard. Het kan niet de bedoeling zijn om gescheiden circuits van sociale dialoog te ontwikkelen. Er moet met andere woorden worden nagedacht over de directe doorwerking van Cao's, gesloten in de Nationale Arbeidsraad voor het contractueel overheids personeel;
- De organisatie van een vorm van democratische en budgettaire controle op dergelijke afdwingbare akkoorden;
- Een herziening van de samenstelling van de werkgevers- en werknemersvertegenwoordiging;
- Een differentiatie en gelaagdheid van de bindende onderhandeling.

5.2.6. Ambtenaren en Collectieve arbeidsovereenkomsten: (on)verzoenbaar?

³³²

³³³ P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik, *TSR* 2015, vol. 1, 311.

³³⁴ Wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid, *BS* 15 mei 2003; P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik, *TSR* 2015, vol. 1, 311.

³³⁵ P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik, *TSR* 2015, vol. 1, 312.

³³⁶ P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik, *TSR* 2015, vol. 1, 312-313.

Tenslotte is er nog de gelijkstelling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de private en publieke sector. Dit kan namelijk verwezenlijkt worden door de (volledige) uitbreiding van het toepassingsgebied van de Cao-wet tot alle overheidswerkgevers. Deze uitbreiding heeft twee wezenlijke gevolgen. Er moet ten eerste een grondige wijziging worden doorgevoerd van de Wet Vakbondsstatuut Overheid. En ten tweede, en dit raakt de kern van de overheidstewerkstelling, dient er afgestapt te worden van het eenzijdig karakter van de (collectieve) arbeidsrelatie tussen een overheidswerkgever en zijn personeelsleden. Deze piste lijkt realiseerbaar voor het contractueel overheidspersoneel. De overheidswerkgever beschikt niet over bijzondere prerogatieven die hem toelaten af te wijken van de in wederkerige aard van de arbeidsrelatie met de contractant. Hij moet de doorwerking van het arbeidsrecht respecteren. Dit principe zou zonder meer kunnen worden doorgetrokken naar het niveau van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Nu, is het maar al te vaak het geval dat zij alle verplichtingen uit het arbeidsrecht moeten naleven, maar bepaalde instrumentarium uit datzelfde arbeidsrecht niet kunnen toepassen³³⁷.

Indien de uitbreiding van de Cao-wet enkel van toepassing is op de overheidscontractanten, kan dit gepaard gaan met een groter wordende kloof tussen de contractanten en statutairen. Dit noemt men een tweesporenbeleid. Hierdoor zouden gescheiden circuits van sociaal overleg binnen de publieke sector ontstaan: de Cao-wet voor overheidscontractanten en de Wet Vakbondsstatuut Overheid voor statutairen. Of dit wenselijk is, wordt in het midden gelaten. Dit kan voorkomen worden door de Cao-wet uit te breiden tot alle ambtenaren. Dit botst echter op de eenzijdigheid van de overheidstewerkstelling. De Becker en Deckers hebben in een analyse aangetoond dat het bestaan van collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector heeft geleid tot een verschrompeling van het statutair personeelsbestand in Zweden en Denemarken. Deze vaststelling leidt tot een omvangrijkere discussie, namelijk de zin en onzin van de eenzijdige en statutaire aanstelling in de overheidssector. Het invoeren van een stelsel van collectief overleg gebaseerd op de wederkerigheid houdt het risico in dat er wordt afgestapt van de eenzijdige beslissingsmacht van de overheidswerkgever. Dit is volgens Humblet dan ook het voornaamste tegenargument om een overhaaste uitbreiding van de Cao-wet naar de gehele publieke sector door te voeren³³⁸.

³³⁷ P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik, *TSR* 2015, vol. 1, 313-314.

³³⁸ P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik, *TSR* 2015, vol. 1, 314-315.

6. Conclusie

De eerste twee delen van deze masterscriptie spitsten zich toe op de organisatie en de werking van de collectieve onderhandelingen in de private en de publieke sector. Hieruit valt af te leiden dat beide systemen goed en uitgebreid uitgewerkt zijn. De collectieve onderhandelingen zijn dan ook niet nieuw en beide regelingen hebben hun nut al veelvuldig bewezen. De systemen van het collectief overleg in de beide sectoren vertrekken weliswaar van een ander uitgangspunt.

De basiswet voor het collectief overleg in de private sector is de Cao-wet. Deze organiseert een systeem van bindende onderhandelingen. Die onderhandelingen worden gevoerd in paritaire organen die in grote lijnen bestaan uit twee belangengroepen, de werknemersvertegenwoordigers en de werkgeversvertegenwoordigers. Oftewel in misschien ouderwetse termen "arbeid" versus "kapitaal". Inhoudelijk kent de Cao een tweeledige karakter, contractueel en reglementerend. Hoe hoger een Cao op de bindingstrap staat, hoe groter het reglementerend karakter gaat zijn. Hier spelen de normatieve bepalingen een belangrijke rol. Deze regelen de individuele en collectieve betrekkingen tussen werkgevers en werknemers binnen een bedrijfstak of binnen een onderneming. Maar de werknemer zal hier nooit zelf contracterende partij zijn. Voorts springt ook de automatische wettelijke conversie in het oog. Deze ligt vervat in de Cao-wet en laat Cao-bepalingen doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomst. Op grond van dit mechanisme kunnen Cao's, die op collectief niveau gesloten zijn, de individuele arbeidsovereenkomst wijzigen indien hierin bepalingen vervat liggen die strijdig zijn met de Cao.

De basiswet voor het collectief overleg in de publieke sector is de Wet Vakbondsstatuut Overheid. Binnen de publieke sector vormt de eenzijdige beslissingsbevoegdheid van de overheid samen met het veranderlijkheidsbeginsel het uitgangspunt. Op basis van deze principes is het collectief overleg in de publieke sector dan ook vorm gegeven. De overheid moet met betrekking tot bepaalde materies de onderhandelings- en overlegprocedures respecteren. Zo zal bijvoorbeeld over tuchtmaatregelen of de regels tot vaststelling van het wedde een onderhandelingsplicht gelden en over de regelen inzake de uitbetaling van het wedde een verplichting tot overleg. Deze procedures vormen een substantiële vormvereiste. Echter is de uitkomst niet bindend voor de overheid en blijft de beslissingsbevoegdheid bij de overheid liggen. Dit vormt voor de statutaire tewerkstelling geen noemenswaardig probleem. Iets anders is het voor de contractanten in dienst van de overheid waarvoor het pacta sunt servanda-beginsel geldt. Hierdoor zijn eenzijdige wijzigingen aan de arbeidsvoorwaarden van de contractanten in beginsel niet mogelijk, desondanks valt deze categorie van werknemers ook onder de onderhandelingsplicht van de Wet Vakbondsstatuut Overheid.

Dit brengt ons bij het wijzigingsrecht binnen de private en de publieke sector. Zoals aangetoond schuilt er hier voor de ambtenaren geen probleem. De rechten en plichten van de ambtenaren zijn eenzijdig wijzigbaar, weliswaar niet onbeperkt. De beperkingen liggen wel in lijn met de specifieke principes van de publieke sector, dus dit is niets bijzonders. Met betrekking tot de overheidscontractanten moet er gekeken worden naar de regeling binnen het arbeidsrecht. Hier is

een leerstuk ontwikkeld rond het *ius variandi* oftewel het wijzigingsrecht. Binnen dit *ius variandi* bestaan er verschillende varianten. Daarom is het belangrijk om te weten binnen welk kader men discussieert. Is de desbetreffende arbeidsvoorwaarde overeengekomen tussen de werknemer en werkgever? Is er sprake van een geldig wijzigingsbeding? En heeft de wijziging betrekking op een essentiële dan wel bijkomstige arbeidsvoorwaarde?

Indien er in de arbeidsovereenkomst een geldig wijzigingsbeding is bedongen, kan de overheid een eenzijdige wijziging doorvoeren aan het ter discussie staande element. Een wijzigingsbeding is wel niet mogelijk aan een essentiële arbeidsvoorwaarde. Bij ontstentenis van zulk beding heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat geen enkele wijziging van de arbeidsovereenkomst mogelijk is. Op deze manier is het *ius variandi* van de werkgever beperkt tot de niet-overeengekomen arbeidsvoorwaarden. Bepaalde lagere rechtspraak wijkt af van het oordeel van het Hof van Cassatie en oordeelde dat een eenzijdige wijziging van een niet-essentieel bestanddeel toch mogelijk blijft. Los van deze lagere rechtspraak is de wijzigbaarheid van een overeenkomst dus beperkt tot de niet-overeengekomen arbeidsvoorwaarden. Wat er dan echter overblijft om de overeengekomen arbeidsvoorwaarde eenzijdig te wijzigen, bij gebrek aan een wijzigingsbeding, is het "marginaal wijzigingsrecht". Dit is de toepassing van de leer van de goede trouw. Deze biedt een grondslag om zeer uitzonderlijk minimale wijzigingen door te voeren aan de overeengekomen arbeidsvoorwaarden. Tenslotte is er nog een laatste mogelijkheid die betrekking heeft op de niet-overeengekomen arbeidsvoorwaarden. De werkgever heeft de mogelijkheid om opengelaten aspecten van de arbeidsovereenkomst in te vullen.

Het voorgaande toont aan dat het voor een overheid niet gemakkelijk zal zijn om eenzijdig een wijziging door te voeren aan de arbeidsvoorwaarden van een contractant. Dit staat in schil contract met de statutaire tewerkstelling binnen de overheid. Maar een gewaarschuwd man is er twee waard. Het bestuur weet alvorens men een contractueel personeelslid aanwerft dat de mogelijkheid om eenzijdig de arbeidsvoorwaarden te wijzigen zo goed als uitgesloten is tenzij de overheid een wijzigingsbeding opstelt in het de arbeidsovereenkomst. Voorts blijven wijzigingen mogelijk, evenwel niet eenzijdig. De overheid kan bij een wijziging instemming bekomen van iedere individuele contractant door middel van het sluiten van een nieuwe arbeidsovereenkomst of door een addendum bij de bestaande arbeidsovereenkomst bij te voegen.

Aan de situatie waarin er geen eenzijdige wijziging kan doorgevoerd worden aan de arbeidsvoorwaarden van een contractant, hoewel deze toch kan afhangen van een rechtspositieregeling, kan tegemoetgekomen worden. Dit kan gebeuren door relatief eenvoudige wetgevende ingrepen. Zo kan er een bijzondere nietigheidssanctie ingevoerd worden waardoor een voorwaarde in de arbeidsovereenkomst nietig wordt bevonden indien deze strijdig is met een rechtspositieregeling. Een andere eenvoudige ingreep houdt in dat er in de Arbeidsovereenkomstenwet een wijzigingsbeding ten voordele van de overheidswerkgever ingevoerd wordt. Dit enkel en alleen wanneer het gaat om de uitvoering van collectieve afspraken na het voeren van onderhandelingen. Maar men kan ook verder gaan. Zo kan men op termijn evolueren naar een systeem van juridische bindende en afdwingbare akkoorden binnen de publieke sector. Maar hierover zal men een debat moeten voeren want zulke evolutie roept vaak meer

vragen op dan dat het antwoorden biedt. Een bijkomende vraag hier is ook welke plaats de ambtenaren innemen in deze discussie. Voor hen geldt nog altijd de eenzijdigheid van de overheidstewerkstelling. Bovendien leidt het bestaan of invoeren van een vorm van collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector tot een verschrompeling van het statutair personeelsbestand. Dat is alvast wat aangetoond is geweest in Denemarken en Zweden. Doordat verschillende opties mogelijk zijn en het verschil in gradatie om tot een oplossing te komen, is het aangewezen om dit debat goed overwogen en niet te overhaast te voeren.

Bibliografie

Wetgeving

De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4.052.

Burgerlijk Wetboek van 21 maart 1804, *BS* 3 september 1807.

Wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen, *BS* 24 juli 1926, 3.892.

Wet van 29 mei 1952 tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad, *BS* 31 mei 1952, 4.207.

Wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglement, *BS* 5 mei 1965, 5.064.

Gerechtelijk Wetboek van 10 oktober 1967, *BS* 31 oktober 1967, 11.360.

Wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *BS* 15 januari 1969, 267.

Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en vakbonden van haar personeel, *BS* 24 december 1974, 15.410.

Wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 27 maart 1991, 6.155.

Wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, *BS* 14 augustus 1993, 18.101.

Wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid, *BS* 15 mei 2003, 26.407.

Decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, *BS* 25 augustus 2004, 63.022.

Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *BS* 31 augustus 2005, 38.153.

Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 29 december 2005, 56.891.

Decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 24 december 2008, 67.932.

Decreet tot wijziging van 3 juni 2016 tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 28 juni 2016, 39.017.

Koninklijk Besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden en haar personeel, *BS* 20 oktober 1984, 14.039.

Koninklijk Besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1° van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *BS* 2 oktober 1985, 14.250.

Koninklijk Besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, *BS* 9 januari 2001, 419.

Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de

secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 24 december 2007, 65.169.

Koninklijk Besluit van 15 augustus 2012 betreffende benoemingsvoorwaarden en de opdrachten van de titularissen van de functie van adviseur sociaal bemiddelaar in de overheidssector, *BS* 18 augustus 2012, 51.025.

Koninklijk Besluit van 25 oktober 2013 betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal ambt, *BS* 14 november 2013, 85.444.

Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de hervorming van de selectieprocedures en andere bepalingen, en tot opheffing van het APKB.

Ontwerp van de wet van 23 februari 1967 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St.* Senaat zitting 1966-67, nr. 148.

Ontwerp van decreet tot wijziging van 3 juni 2016 tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 731.

Rechtspraak

Cass. 18 november 1985, *Soc. Kron.* 1986, 37, noot Jacqmain, J.

Cass. 13 april 1987, *Arr.Cass.* 1986-87, nr. 482, P. 1094, concl. LENAERTS, H.

Cass. 14 oktober 1991.

Cass. 4 januari 1993, *Soc. Kron.* 1993, 206.

Cass. 20 december 1993, *Soc.Kron.* 1994, 105, noot. FUNCK, H. en DEGRAUWE, J.

Cass. 23 juni 1997, *RW* 1997-98, 1372 met noot J.R.R.

Cass. 10 november 2003, J.T.T. 2004, 95.

RvS 25 juni 2007, nr. 172689, Van Damme.

RvS 23 april 2009, nr. 192.574, Pauwels.

RvS 5 juli 2012, nr. 220177, Vanderhasselt e.a.

Arbh. Brussel (5^{de} kamer) 27 januari 1997, *Soc. Kron.* 1997, 347, noot Rigaux, M.

Arbh. Brussel (5^{de} kamer) 10 oktober 1997, *Soc. Kron.* 1998, 396.

Arbh. Luik 16 september 2003, *J.T.T.* 2004, nr. 6, 104.

Arbh. Luik (afd. Namen) 10 juni 2004, AR 7.248/2002, onuitg.

Arbh. Antwerpen 7 oktober 2008, AR 20770223, onuitg.

Arbh. Brussel 15 januari 2013, *JTT* 2013, nr. 1157, afl. 13, 211-214.

Arbrb. Brussel 26 maart 1991, *Soc. Kron.* 1992, 460, noot Jacqmain, J.

Arbh. Brussel 14 september 2010, AR 2009/AB/051952, onuitg.

Arbh. Brussel 15 januari 2013, *JTT* 2013, afl. 13, 211-214.

Arbrb. Brussel 26 maart 1991, *Soc. Kron.* 1992, afl. 109, 463, noot Jacqmain, J.

Arbrb. Nijvel 9 september 2005, *Soc.Kron.* 2007, afl. 1, 33, noot JACQMAIN, J.

Rechtsleer

ALGEMENE DIRECTIE COLLECTIEVE ARBEIDSBETREKKINGEN, *Wegwijs in de collectieve arbeidsovereenkomst*, Brussel, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 2011, 48 p.

BLAINPAIN, R., *De collectieve arbeidsovereenkomst: naar internationaal, Europees en Belgisch recht*, Interuniversitair centrum voor arbeidsrecht, Brugge, Die Keure, 2011, 123 p.

BRAEKMANS, P., *Sociaal overleg, Sociale praktijkstudies nr. 2014/4*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 135 p.

CAMU, L., *Rechtstoestand van het rijkspersoneel*, Brussel, IMIFI, 1937, 203 p.

COX, G., RIGAUX, M. en ROMBOUTS, J., *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 390 p.

COX, G., "CAO's: moeilijk evenwicht tussen autonomie en wettigheid" in VAN REGENMORTELE, A. en HUMBLET, P., *Markante standpunten*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 11-27.

CUYPERS, D. en FOUBERT, P., *Schets van het Belgische arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 209 p.

D'HOOGHE, D. en DE KEYSER, P., "Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijkheidsbeginsel", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 363-393.

DE BECKER, A., *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 672 p.

DE BECKER, A., "Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector: van eenzijdigheid naar wederkerigheid?" in M. VAN DE PUTTE en J. CLEMENT (eds.), *Liber Amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, 167-185.

DELARUE, R., MAES, G., NEVENS, K., RIGAUX, M. en SALOMEZ, K., *De grondrechtelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 137 p.

DELFORGE, C., "La modification unilatérale du contract" in *La volonté unilatérale dans le contract*, Brussel, Ed. Du Jeune Barreau de Bruxelles, 2008, 139-225.

DE VOS, M., "De absoluut nietige opzegging van de arbeidsovereenkomst: absoluut geen nietig probleem", *RW* 1997, 313-335.

DE VOS, M., *Loon naar het Belgisch arbeidsovereenkomstenrecht*, Antwerpen, Maklu, 2001, 1603 p.

DE VOS, M. en I. DE WILDE, "Veranderingsmanagement en personeelsbeleid in een overheidscontext", in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 89-127.

DE WILDE, I., "Sociaal overleg publieke sector verschilt van privé: op eigen benen", *Scoop op Mens & Werk* 2011, nr. 32, 38-41.

DE WILDE, I., AERTS, S. en JANVIER, R., *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 342 p.

DE WILDE, I. en JOASSART, P., "La modification unilatérale des conditions de travail du personnel contractuel: l'impossible alchimie" in JANVIER, R. en DE BECKER, A., *Rechtspositie van het overheidspersoneel in beweging*, Brugge, Die Keure, 2015, 66-86.

DIRECTIE-GENERAAL SOCIAAL BELEID en FOD SOCIALE ZEKERHEID, *Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België*, Brussel, FOD Sociale Zekerheid, 2014, 238 p.

GILLET, E., "Éléments d'évaluation du droit de la fonction publique dans ses rapports avec le droit social", *Soc.Kron.* 1986, afl. 2, 33-35.

GILSON, S. en DEAR, L., "La modification unilatérale des conditions de travail: un fait unique, des conséquences multiples et variées" in J. JACQMAIN (ed.), *Une terre de droit travail: les services publics*, Brussel, Bruylant, 2005, 237-308.

GUNDT, N. en RAUWS, W., "De wijziging van arbeidsovereenkomsten volgens Frans, Belgisch en Nederlands recht", *TSR* 2010, afl. 2, 207-263.

HUMBLET, *De gezagsuitoefening door de werkgever*, Deurne, Kluwer, 1994, 420 p.

HUMBLET, P., "Ius dominandi of ius variandi: what's in a name?", *RW* 1994-95, nr. 8, 241-247.

HUMBLET, P. en JANVIER, R., *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 299 p.

HUMBLET, P. en RIGAUX, M., *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 500 p.

HUMBLET, P., "Ius variandi: een belgicisme?" in H. SNIJDERS en P. DE TAVERNIER (eds.), *Onvoorzienne omstandigheden, verstoring en herstel van contractueel evenwicht. Algemene beschouwingen en beschouwingen op deelreinen van het privaatrecht*, Antwerpen, Maklu, 2013, 173-185.

HUMBLET, P. en DE WILDE, I., "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector? Een tweeluik", *TSR* 2015, vol. 1, 277-323.

JACQMAIN, J., *Une terre de droit du travail*, Brussel, Bruylant, 2005, 409 p.

JANVIER, R. en RIGAUX, M., "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*, Brugge, die Keure, 1987, 37-139.

JANVIER, R., *Contractanten in overheidsdienst*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 196 p.

JANVIER, R. en JANSSENS, K., *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan!*, Brugge, Die Keure, 2003, 375 p.

JANVIER, R. en DE WILDE, I., "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in VAN REGENMORTEL, A. en HUMBLET, P., *Markante standpunten*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 93-119.

JOASSART, P., "La rémunération du contractuel de la fonction publique" in J. CLESSE, *Questions choisies du droit social*, Luik, Anthemis, 2012, 189-208.

LENAERTS, H., *Inleiding tot het sociaal recht*, Diegem Kluwer, 1995, 662 p.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2006, 1172 p.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 1459 p.

OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A., "Tuchtmaatregelen, ordemaatregelen van inwendige orde en verkapte tuchtstraffen: hoe door de bomen het bos ontwaren", *T.Gem.* 2010, afl. 3, 155-166.

PÂQUES, M., *De l'acte unilatéral au contract dans l'action administrative*, Brussel, Story-Scienta, 1991, 450 p.

PEETERS, J., 'Informatie en raadpleging op ondernemingsniveau na de omzetting van de Kaderrichtlijn: een (nog groter) juridisch labyrint', *TSR* 2009, afl. 1, 20-55.

PETIT, J., *De collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités*, Brussel, D.A.P. Reinaert Uitgaven, 1969, 343 p.

PLETS, I., "De penetratie van het overheidsstatuut door de arbeidswetgeving" in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 37-85.

RIGAUX, M., "Probleemstelling: de bedrijfsorganisatiewet, een blauwdruk voor een Europees model van werknemersinspraak?", in M. STROOBANT, M. DE SAMBLANX en P. VAN GEYT (eds.), *Bedrijfsorganisatie aan de vooravond van de 21^{ste} eeuw. Ontstaan en evolutie van een experiment van werknemersparticipatie*, Antwerpen – Groningen, Intersentia, 2000, 313 P.

SCHOOFS, N., "Statutairen versus contractuelen: 2 werelden apart" , *Vacature magazine*, 30 oktober 2010, 4-5.

SMITS, M., "Impliciete verbreking van de arbeidsovereenkomst en ius variandi" in P. GOSSERIES (ed.), *Rechtsleer vanuit de rechtszaal*, Brussel, De Boeck & Larcier, 1998, 143-165.

SPRUYT, "El notario del siglo XXI... The times they are changing, *Notarieel en Fiscaal maandblad* 2009, nr. 7, 251-260.

VAN DEN LANGENBERGH, K., *De schorsing van de arbeidsovereenkomst en het recht op arbeid*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 695 p.

VAN EECKHOUTTE, W., "De ondraaglijke onveranderlijkheid van de arbeidsovereenkomst" in W. VAN EECKHOUTTE en M. RIGAUX (eds.), *Sociaal recht niets dan uitdagingen. Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1995-96*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 11-70.

VAN GARVEN, W. En COVEMAEKER, S., *Verbintenissenrecht*, Leuven, Acco, 2001, 459 p.

VAN OEVELEN, A., "Het begrip 'bedongen arbeid' in de individuele arbeidsovereenkomst: een analyse vanuit algemeen overeenkomstenrecht" in A. VAN OEVELEN (ed.), *De bedongen arbeid: notie en relatie tot de goede trouw en goed werkgeverschap*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 1-33.

VANPRAET, J., "Bevoegdheidswijzigingen in het openbaar ambt: administratief en geldelijk statuut, uitzendarbeid en loopbaanonderbreking" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 755-776.

VAN PUYVELDE, I., "De vermoedelijke wil tot verbreken", in RIGAUX, M. en RAUWS, W., *Actuele problemen van het arbeidsrecht 8*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 295-358.

VERDIN, P., KEULENEER, F. en ECKER, M., "Vakorganisaties en politieke besluitvorming in het Belgische constitutioneel bestel", *Jura Falconis* 1978-1979, nr. 3, 11-96.

Krantenartikelen

BERVOET, D., "N-VA wil macht spoorbonden inperken", *De Tijd*, 10 december 2015.

BERVOET, D., "Open VLD wil af van vetorecht vakbonden bij spoor", *De Tijd*, 18 februari 2016.

LAWSON, P., "Spoorbonden gaan juridisch gevecht aan over langer werken", *De Tijd*, 24 februari 2016.

VANACKER, L., "Accent houdt vakbonden buiten", *De Tijd*, 1 april 2016.

Online bronnen

DE GENDT, M., "6 verschillen tussen contractuelen en statutairen",
<http://13.vlaanderen.be/nieuws/6-verschillen-tussen-contractuelen-en-statutairen>.

X, *Centrale Raad voor het bedrijfsleven*, Het Rijksarchief in België, http://search.arch.be/eac/eac-BE-A0500_009719_DUT.

X, www.serv.be/serv/page/wat-doen-we.

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

Collectief overleg in de publieke sector: tussen wal en schip voor arbeidscontractanten

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**

Jaar: **2016**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Van Eygen, Niels

Datum: **31/07/2016**