

2016•2017  
FACULTEIT RECHTEN  
*master in de rechten*

## Masterproef

Collectief overleg bij de autonome overheidsbedrijven:  
een werkbaar model?

Promotor :  
Prof. dr. Alexander DE BECKER

Davy Van de Paar

*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



2016•2017  
FACULTEIT RECHTEN  
*master in de rechten*

## Masterproef

Collectief overleg bij de autonome overheidsbedrijven:  
een werkbaar model?

Promotor :  
Prof. dr. Alexander DE BECKER

Davy Van de Paar

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



## Samenvatting

Door verscheidene economische en technologische veranderingen ontwikkelde de wetgever een heel nieuw kader voor enkele federale overheidsbedrijven, teneinde hen beter te bewapenen tegen de toenemende concurrentie van particuliere ondernemingen. Dit gebeurde via de wet van 21 maart 1991. Bovendien voerde de wet een nieuw collectief overlegmodel in dat als een "derde weg" tussen de CAO-Wet en de Wet Vakbondsstatuut loopt. In tegenstelling tot de juridisch bindende cao's in de particuliere sector, leiden de akkoorden in de publieke sector slechts tot protocollen met een politieke of morele waarde. Daarnaast wordt het personeel in de publieke sector in beginsel statutair tewerkgesteld, waarbij de overheid steeds eenzijdig de rechtspositie van haar ambtenaren kan wijzigen op grond van het veranderlijkheidsbeginsel. Vandaar dat de publieke sector voorziet in een collectief overlegsysteem dat verband houdt met de eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsverhoudingen van haar statutair personeel. Bovendien toonde mijn wetgevingsanalyse aan dat het essentiële verschil tussen het overlegsysteem in de publieke sector en bij de autonome overheidsbedrijven te maken heeft met de juridische afdwingbaarheid van de gesloten akkoorden. Het protocol dat gesloten wordt in de publieke sector is juridisch niet afdwingbaar. De raad van bestuur daarentegen, is gebonden door het bindend advies van het betrokken paritair comité, indien dat advies wordt aangenomen met een tweederdemeerderheid. Dit heeft tot gevolg dat het eenzijdig wijzigen van de rechtspositie doorbroken wordt bij de autonome overheidsbedrijven.

Desondanks geldt ook bij de autonome overheidsbedrijven de statutaire tewerkstelling nog steeds als regel, ook al valt in de praktijk juist het tegenovergestelde waar te nemen. Bij bepaalde autonome overheidsbedrijven, zoals Proximus en Bpost, zijn de statutairen zelfs in de minderheid. Daarom was het belangrijk om te onderzoeken of de overheid ook eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van haar contractueel personeel kan wijzigen. Uit de rechtspraakanalyse is gebleken dat met betrekking tot het contractueel personeel steeds voorrang gegeven moet worden aan de verbindende kracht van de overeenkomst. Wijzigingen aan de rechtspositieregeling werken dus niet automatisch door in de individuele arbeidsovereenkomst. Bovendien vindt de wettelijke conversie, dat voortvloeit uit de CAO-Wet, geen toepassing in de publieke sector. Dit beperkt de eenzijdige wijzigbaarheid van de overheid aanzienlijk.

Ook in de Wet Autonome Overheidsbedrijven ontbreekt een soortgelijke bepaling als in de CAO-Wet, waardoor ook hier een aanpassing aan de rechtspositieregeling niet automatisch doorwerkt in de individuele arbeidsovereenkomst. Dit zou opgelost kunnen worden door in de wet een bijzondere nietigheidssanctie in te voegen. Hiermee kan de raad van bestuur eenzijdig wijzigingen aanbrengen aan de overeengekomen loon- en arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel. Een ander voorstel voorziet in een afwijking in de Arbeidsovereenkomstenwet op het verbod van een eenzijdig wijzigingsbeding van de werkgever voor het contractueel personeel. Tenslotte staan we ook stil bij het voorstel om het toepassingsgebied van de CAO-Wet eventueel uit te breiden tot de autonome overheidsbedrijven.



## **Dankwoord**

Met het schrijven van dit dankwoord kom ik tot het besef dat het einde van mijn rechtenopleiding nabij is. Deze masterscriptie vormt het eindproduct van een intensieve, maar zeer leerrijke en interessante periode.

Via deze weg zou ik graag mijn dank willen betuigen aan een aantal personen die mij gedurende de hele opleiding gesteund hebben, alsook bij het vervolledigen van deze masterscriptie. Hun onvoorwaardelijke steun heeft dit project mee tot een goed einde gebracht.

Eerst en vooral zou ik mijn promotor, professor dr. Alexander De Becker, willen bedanken voor het aanreiken van dit boeiend onderwerp. Zijn deskundigheid omtrent deze materie en talloze adviezen waren enorm waardevol bij het vervolledigen van mijn masterscriptie.

Vervolgens wil ik ook mijn ouders en broer bedanken voor de steun die ze mij elke dag opnieuw gegeven hebben, zowel tijdens mijn hogeschoolperiode als tijdens mijn rechtenopleiding. Zonder hen had ik nooit niet gestaan waar ik nu sta.

Tenslotte zou ik ook mijn vriendin Sofie Geuens willen bedanken. Telkens wanneer ik het moeilijk had, stond zij voor mij klaar en gaf zij mij de moed om toch door te zetten.



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>1</b>
<b>Dankwoord</b> .....	<b>3</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>5</b>
<b>Lijst van afkortingen wetgeving</b> .....	<b>9</b>
<b>Inleiding</b> .....	<b>11</b>
I. Onderwerp en probleemstelling .....	11
II. Onderzoeksvragen .....	13
III. Opzet en methode .....	14
<b>Hoofdstuk 1. Geschiedenis van het collectief overleg</b> .....	<b>17</b>
1.1 De eerste stappen richting een collectief overleg .....	17
1.2 Ondertussen in de particuliere sector.....	19
1.2.1 Evolutie.....	19
1.2.2 Verhouding met de publieke sector .....	20
1.3 De Wet Vakbondsstatuut.....	21
1.3.1 Nood aan een wettelijke regeling.....	21
1.3.2 Waarom een afzonderlijke wet?.....	22
1.3.3 Kaderwet en uitvoeringsbesluiten .....	23
1.3.4 Het toepassingsgebied .....	24
1.4 De Wet Autonome Overheidsbedrijven.....	25
1.4.1 Toenemende mededinging.....	25
1.4.2 Doelstelling .....	26
1.4.3 Mijlpaal in Belgische wetgeving .....	27
1.4.4 Een éénvormig statuut? .....	28
<b>Hoofdstuk 2. Statutaire vs. contractuele tewerkstelling</b> .....	<b>31</b>
2.1 Algemeen .....	31
2.2 Bij het federaal administratief openbaar ambt .....	31
2.2.1 Principe: statutaire tewerkstelling.....	31
2.2.2 Uitzondering: contractuele tewerkstelling .....	33
2.3 Bij de autonome overheidsbedrijven.....	34
2.3.1 Principe: statutaire tewerkstelling.....	34



2.3.2	Uitzondering: contractuele tewerkstelling .....	35
2.4	Gevolgen van dit onderscheid .....	37
<b>Hoofdstuk 3. Het collectief overleg vs. het stijgend aantal arbeidscontractanten.....</b>		<b>39</b>
3.1	Inleiding .....	39
3.2	Situatie in de publieke sector.....	39
3.2.1	Een eigen regeling voor de publieke sector .....	39
3.2.2	Juridische afdwingbaarheid .....	41
3.2.3	Toename van arbeidscontractanten in de publieke sector .....	43
3.3	Situatie bij de autonome overheidsbedrijven .....	45
3.3.1	Bindend advies.....	45
3.3.2	Praktijk haalt de theorie in.....	47
3.4	Essentiële verschil tussen de publieke sector en de autonome overheidsbedrijven.....	47
<b>Hoofdstuk 4. Het eenzijdige wijzigingsrecht ten aanzien van het overheidspersoneel</b>		<b>51</b>
4.1	Inleiding .....	51
4.2	De eenzijdige wijziging van arbeidsvoorwaarden volgens het gemeen arbeidsrecht .....	51
4.2.1	In beginsel: arbeidsovereenkomst = wet.....	51
4.2.2	Uitzonderingen op pacta sunt servanda .....	52
A.	<i>Ius variandi</i> .....	52
B.	<i>Andere mogelijke wijzigingen</i> .....	56
4.3	De eenzijdige wijziging van arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel .....	60
4.3.1	Inleiding.....	60
4.3.2	Het statutair overheidspersoneel .....	61
A.	<i>Op individueel niveau</i> .....	61
B.	<i>Op collectief niveau</i> .....	62
4.3.3	Het contractueel overheidspersoneel.....	64
A.	<i>Algemeen</i> .....	64
B.	<i>Voorrang veranderlijkheidsbeginsel of pacta sunt servanda?</i> .....	64
C.	<i>Afwijkingen van het pacta sunt servanda mogelijk?</i> .....	66
4.3.4	Quid autonome overheidsbedrijven? .....	78
<b>Hoofdstuk 5. Hoe moet het nu verder? - voorstellen .....</b>		<b>81</b>
5.1	Toepassingsgebied CAO-Wet uitbreiden .....	81

5.1.1	Mogelijk?.....	81
5.1.2	Gelijktrekking van de collectieve arbeidsverhoudingen .....	82
5.2	Bijzondere nietigheidssanctie.....	84
5.3	Protocol als collectieve arbeidsovereenkomst.....	85
5.4	Algemene "machtiging" in de Arbeidsovereenkomstenwet .....	87
5.5	Andere (beperkte) suggesties.....	88
5.5.1	Wijzigingsbeding in de arbeidsovereenkomst .....	88
5.5.2	Toevoegen van addenda.....	89
5.5.3	Enkel strikt noodzakelijke bedingen in arbeidsovereenkomst.....	90
	<b>Conclusie.....</b>	<b>91</b>
	<b>Bibliografie.....</b>	<b>95</b>



## Lijst van afkortingen wetgeving

<b>Wet Autonome Overheidsbedrijven</b>	Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, <i>BS</i> 27 maart 1991.
<b>Wet vakbondsstatuut</b>	Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, <i>BS</i> 24 december 1974.
<b>Arbeidsovereenkomstenwet</b>	Wet 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, <i>BS</i> 22 augustus 1978.
<b>CAO-Wet</b>	Wet 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, <i>BS</i> 15 januari 1969.
<b>BWHI</b>	Bijz. Wet 8 augustus 1980 op de Hervorming der Instellingen, <i>BS</i> 15 augustus 1980.
<b>APKB</b>	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, <i>BS</i> 9 januari 2001.



# Inleiding

## I. Onderwerp en probleemstelling

1. De wet van 5 december 1968 (hierna afgekort: CAO-Wet) omvat de basis voor het collectief overleg in de particuliere sector. Volgens deze wet hebben geslaagde onderhandelingen, voor zover zij voldoen aan de in de wet vernoemde voorwaarden, juridisch bindende collectieve arbeidsovereenkomsten tot gevolg.<sup>1</sup> De collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector worden door de wet van 19 december 1974 (hierna afgekort: Wet Vakbondsstatuut) geregeld, aangezien de personeelsleden bij de overheid zich in een bijzondere arbeidsrelatie bevinden. Zij dienen in principe statutair tewerkgesteld te worden, hetgeen afwijkt van het gewone arbeidsrecht. De overheid dient steeds het algemeen belang voor ogen te houden, waardoor het de rechtspositie van ambtenaren eenzijdig moet kunnen wijzigen. Die eenzijdige wijzigbaarheid komt voort uit de specifieke taak van de overheid.<sup>2</sup> Deze wet voorziet slechts in een verplichting van de overheid om te onderhandelen of te overleggen met de representatieve vakorganisaties, maar de daaruit vloeiende akkoorden leiden slechts tot protocollen met een politieke of morele waarde.<sup>3</sup>

2. Op het einde van vorige eeuw vonden er zowel op economisch als op technologisch vlak belangrijke veranderingen plaats die een grote invloed hadden op de federale overheidsbedrijven. Door de toenemende concurrentie met particuliere ondernemingen en de technologische vooruitgang groeide het besef dat een modernisering en efficiëntieverhoging voor bepaalde overheidsbedrijven noodzakelijk was om op te boksen tegen voornoemde evoluties.<sup>4</sup> Hierdoor kwam de wetgever tussen met de Wet van 21 maart 1991 betreffende de oprichting van enkele autonome overheidsbedrijven (hierna afgekort: Wet Autonome Overheidsbedrijven).

3. Deze wet gaf aan de grootste economische overheidsbedrijven een grotere autonomie en voorzag in een nieuw collectief overlegmodel met betrekking tot de rechtspositie van zowel het statutair als contractueel tewerkgesteld personeel van deze overheidsbedrijven.<sup>5</sup> Volgens JACQMAIN vormt dit nieuwe model een "derde weg" die tussen de regels van de CAO-Wet en de Wet Vakbondsstatuut loopt.<sup>6</sup>

4. Zowel bij de Wet Vakbondsstatuut als bij de Wet Autonome Overheidsbedrijven vormt de statutaire tewerkstelling – in theorie – nog steeds de regel. Slechts in uitzonderlijke gevallen

---

<sup>1</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 22.

<sup>2</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 171-172.

<sup>3</sup> R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector", in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 103.

<sup>4</sup> A. ALEN en W. DEVROE, *Verzelfstandiging van bestuurstaken in België, Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1999, 33.

<sup>5</sup> Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS 27* maart 1991.

<sup>6</sup> J. JACQMAIN, "Le statut du personnel des entreprises publiques autonomes", in P. DE BRUYCKER (ed.), *Les entreprises publiques autonomes*, Brussel, Bruylant, 1992, (171) 183-184.

kunnen personeelsleden met een arbeidsovereenkomst tewerkgesteld worden. Doorheen de jaren is er echter een toegenomen contractualisering van de individuele arbeidsverhoudingen waar te nemen, waardoor het contractueel personeel al lang geen kleine te verwaarlozen groep meer vormt.<sup>7</sup> De statutaire tewerkstelling als principe heeft echter tot gevolg dat het collectief overleg in de Wet Vakbondsstatuut en in de Wet Autonome Overheidsbedrijven afgestemd blijven op het statutaire personeel, ook al werd de onderhandelingsplicht uitgebreid naar het contractueel personeel. Dit heeft tot gevolg dat veel statutaire bepalingen niet van toepassing zijn op het contractueel personeel of gewoon niet aangepast zijn aan hun situatie.<sup>8</sup>

**5.** Aangezien in de publieke sector steeds meer personeel wordt aangeworven met een arbeidsovereenkomst, rijst de vraag in hoeverre de overheid nog beschikt over de mogelijkheid om eenzijdig wijzigingen door te voeren aan de loon- en arbeidsvoorwaarden van haar contractueel personeel. Het collectief overlegmodel van de publieke sector is immers gebaseerd op het veranderlijkheidsbeginsel, waarbij de overheid op elk moment de loon- en arbeidsvoorwaarden van het statutair personeel eenzijdig kan wijzigen. Kan de overheid ook in kader van het algemeen belang eenzijdig wijzigingen aanbrengen aan de loon- en arbeidsvoorwaarden van het contractueel aangeworven personeel?

**6.** Ook de Wet Autonome Overheidsbedrijven bevestigt dat haar personeel in beginsel statutair wordt vastgesteld. Naast de gebruikelijke uitzonderingsgevallen voor contractuele tewerkstelling, voegde art. 29 nog een extra uitzonderingsgrond toe, namelijk voor opdrachten die een kennis of ervaring op hoog niveau vereisen.<sup>9</sup>

**7.** Dit alles verklaart waarom de meerderheid van het personeel bij de autonome overheidsbedrijven via een arbeidsovereenkomst is tewerkgesteld, ook al is het collectief overlegmodel nog steeds gebaseerd op het statutair personeel. In tegenstelling tot de andere publiekrechtelijke instellingen – waar de contractuele personeelsleden nog steeds een (niet te verwaarlozen) minderheid vormen – zijn bij de autonome overheidsbedrijven een overgroot deel van de personeelsleden via een arbeidsovereenkomst tewerkgesteld.<sup>10</sup> Vandaar is het van cruciaal belang om na te gaan in hoeverre de raad van bestuur van een autonoom overheidsbedrijf de loon- en arbeidsvoorwaarden van haar contractueel personeel eenzijdig mag wijzigen. In deze context worden een aantal onderzoeksvragen geformuleerd die zullen bijdragen tot de beantwoording van de centrale probleemstelling.

---

<sup>7</sup> R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector", in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 103-104.

<sup>8</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidsperoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 36.

<sup>9</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 245.

<sup>10</sup> X, *Steeds minder statutair personeel bij overheidsbedrijven*, <http://trends.knack.be/economie/beleid/steeds-minder-statutair-personeel-bij-overheidsbedrijven/article-normal-444665.html> (consultatie 10 mei 2017).

## II. Onderzoeksvragen

8. De centrale onderzoeksvraag die voortvloeit uit de probleemstelling luidt als volgt: *“Kunnen de loon- en arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel bij de autonome overheidsbedrijven eenzijdig gewijzigd worden door een collectief overlegmodel dat voornamelijk afgestemd is op het statutair personeel?”*

9. Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, dien ik eerst een antwoord te leveren op volgende subvragen:

1. *Hoe is men gekomen tot het huidige overlegmodel van de autonome overheidsbedrijven, de zogenaamde derde weg?*

Om tot een goed begrip van het collectief overleg te komen zal ik in het eerste hoofdstuk stilstaan bij de evolutie van het collectief overleg en hoe het “derde” collectief overlegmodel zijn ingang vond. Bij het onderzoek van die evolutie zal de relevante rechtspraak en rechtsleer gebruikt worden. Daarnaast zullen ook de CAO-Wet, de Wet Vakbondsstatuut, de Wet Autonome Overheidsbedrijven en de bijhorende parlementaire voorbereidingen onderzocht worden om na te gaan hoe men uiteindelijk tot dit nieuw collectief overlegstelsel is gekomen, zoals dit vandaag de dag wordt ingevuld.

2. *Wat zijn de verschillen tussen het statutair personeel enerzijds en het contractueel personeel anderzijds? Welke evoluties zijn er aan de gang of reeds geweest met betrekking tot de aanstelling van overheidsperoneel?*

In het tweede hoofdstuk gaan we nader bekijken op welke manieren de publieke sector en de autonome overheidsbedrijven personeelsleden kunnen aanwerven en wat de verschillen daartussen zijn. We zullen zien dat zowel in de publieke sector als bij de autonome overheidsbedrijven de statutaire tewerkstelling de regel is en het contractueel aanwerven van personeelsleden de uitzondering. Uit de praktijk blijkt echter dat de groep overheidscontractanten steeds groter wordt. Bij enkele autonome overheidsbedrijven is de uitzondering zelfs de regel geworden. Zowel de wet- als decreetgever zijn recent in actie geschoten omtrent deze problematiek.

3. *Hoe zijn de systemen van collectief overleg opgebouwd in de publieke sector en bij de autonome overheidsbedrijven en wat is het essentiële verschil tussen beide?*

In het derde hoofdstuk zal er een bijzondere aandacht geschonken worden aan de huidige rol van het collectief overleg- en onderhandelingsmodel, zowel in de publieke sector als bij de autonome overheidsbedrijven. Uit mijn onderzoek zal blijken dat er tussen beide systemen een essentieel verschil is, dat wel degelijk een invloed heeft op de kwaliteit van de gevoerde onderhandelingen.

4. *Welke gevolgen hebben deze evoluties op de rol van het collectief overleg in de autonome overheidsbedrijven en is het hiertegen bestand?*



Zoals in het voorgaande reeds aangehaald werd, worden de personeelsmateries tegenwoordig op een andere wijze benaderd dan in het verleden. Mede door de Copernicushervorming is het aantal contractuele personeelsleden de laatste jaren in stijgende lijn. Bij de autonome overheidsbedrijven is inmiddels de meerderheid van het personeel contractueel tewerkgesteld, ook al is in principe statutaire tewerkstelling nog steeds de regel. Dit groter wordende verschil tussen de theorie en praktijk zorgt ervoor dat de contractanten zich in een vreemde positie bevinden. Opmerkelijk is dat het collectief overlegmodel nog steeds afgestemd is op het statutair personeel.

In het vierde hoofdstuk dienen we na te gaan of het mogelijk is voor de publieke werkgever – en voor de raad van bestuur – om eenzijdig wijzigingen aan te brengen aan de arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel. Om op deze vraag te antwoorden is het noodzakelijk om eerst stil te staan bij het (eventuele) wijzigingsrecht van een private werkgever ten aanzien van zijn werknemers. Dan maken we de overstap naar de publieke sector. Daar wordt eerst het wijzigingsrecht van de publieke werkgever ten aanzien van het statutair personeel besproken, om vervolgens te komen tot het contractueel overheidspersoneel. Tenslotte gaan we na welke impact die vaststellingen hebben voor het contractueel personeel bij de autonome overheidsbedrijven.

*5. Indien blijkt dat het huidige overlegmodel niet langer werkbaar is, welke aanpassingen dienen hieraan dan te gebeuren?*

Deze laatste vraag is er op gericht om aan te geven welke aanpassingen er wenselijk zijn aan het huidige model, indien uit voorgaande blijkt dat het huidige overleg niet langer werkbaar is. In het vijfde en laatste hoofdstuk worden verschillende oplossingen voorgesteld, waarbij telkens de pro's en contra's van elkaar worden afgewogen.

### **III. Opzet en methode**

**10.** In mijn masterproef tracht ik na te gaan of het systeem van collectief overleg bij de autonome overheidsbedrijven al dan niet werkbaar is. Indien het antwoord op deze vraag negatief luidt, lijkt het me interessant om aan te geven hoe het collectief overleg in de toekomst wel kans op slagen heeft.

**11.** Met betrekking tot de eerste subonderzoeksvraag omtrent de evolutie van het collectief overleg zal ik trachten op een beschrijvende manier weer te geven hoe men uiteindelijk geëvolueerd is naar dit nieuwe systeem. De verschillende wetten en bijhorende parlementaire voorbereidingen zullen onder de loep genomen worden. Daarnaast zal er ook een beroep gedaan worden op de relevante rechtspraak en rechtsleer hieromtrent.

**12.** De tweede subonderzoeksvraag zal ook een beschrijvende vraag uitmaken, waarmee ik de verschillen tracht weer te geven tussen personeel dat ofwel contractueel ofwel statutair is tewerkgesteld. Pas dan kunnen we nagaan welke gevolgen de toenemende contractualisering van het overheidspersoneel zal teweegbrengen op de collectieve arbeidsverhoudingen.

**13.** Op basis van de derde subonderzoeksvraag zal er een bijzondere aandacht geschonken worden aan zowel het systeem in de publieke sector als bij de autonome overheidsbedrijven. Bij het bespreken van de opbouw van beide overlegssystemen zal ik opnieuw op een beschrijvende manier dit trachten weer te geven. Uit de gedane vaststelling zal duidelijk blijken wat nu juist het essentiële verschil uitmaakt tussen het collectief overlegstelsel in de publieke sector en dat bij de autonome overheidsbedrijven.

**14.** Met betrekking tot de vierde subonderzoeksvraag zal ik, na het overlegmodel van de autonome overheidsbedrijven bestudeerd te hebben, op een evaluerende manier trachten na te gaan welke gevolgen de toenemende contractualisering van het personeel bij de autonome overheidsbedrijven hebben op het huidige collectieve overlegmodel en of het een negatieve invloed zou kunnen hebben op de werking ervan of het zelfs op de helling zou kunnen zetten.

**15.** Tenslotte zal ik met betrekking tot de laatste subonderzoeksvraag, indien blijkt dat het huidige overlegmodel niet langer werkbaar is, trachten om op een normatieve manier te werk te gaan. Na reeds het huidige recht omtrent het collectief overleg bestudeerd te hebben en de eventuele pijnpunten en leemten ervan besproken te hebben, ga ik mij hier focussen op hoe het recht *zou moeten zijn*. Bepalen hoe het recht *zou moeten zijn*, is gebaseerd op interne en/of externe elementen, waarbij niet uit het oog mag worden verloren dat ik steeds dien aan te geven op welke interne/externe elementen ik mij gebaseerd heb. Hiervoor ga ik een beroep doen op de relevante wetgeving, rechtspraak en rechtsleer.



# Hoofdstuk 1. Geschiedenis van het collectief overleg

## 1.1 De eerste stappen richting een collectief overleg

**16.** Het collectief overleg zoals dat tot op de dag van vandaag bestaat, heeft zich vooral in de loop van vorige eeuw ontwikkeld. Een eerste stap werd gezet door de wet van 24 mei 1921 waarin de bescherming van de verenigingsvrijheid wordt gewaarborgd.<sup>11</sup> Deze wet gaf aan de werknemers en werkgevers, van zowel de particuliere als publieke sector, het recht om zich te verenigen en om een vakorganisatie op te richten.<sup>12</sup> Zowel de positieve vakbondsvrijheid – het recht om een vakorganisatie op te richten – als de negatieve – het recht om niet gedwongen te worden tot dergelijke organisatie – worden door deze wet beschermd.<sup>13</sup> Ook al konden er dankzij deze wet vakorganisaties worden opgericht, toch was haar werkingsveld ten aanzien van de werknemers uit de publieke sector tamelijk beperkt. De wet kende geen bijzondere prerogatieven toe aan de vakorganisaties en van het voeren van echte collectieve onderhandelingen was nog geen sprake.<sup>14</sup>

**17.** Een eerste vorm van collectieve onderhandelingen in de publieke sector werd enkele jaren later ingevoerd door de wet van 23 juli 1926 betreffende de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (hierna afgekort: NMBS).<sup>15</sup> Deze wet voorzag in een stelsel waarbij het statuut van het personeel bij de NMBS werd uiteengezet op basis van collectieve onderhandelingen tussen de publieke werkgever en de vakorganisaties.<sup>16</sup> Er werd een paritair samengestelde commissie opgericht waarvan de helft van de leden werd voorgedragen door werknemersorganisaties.<sup>17</sup> Deze commissie diende het statuut van het personeel op te stellen, waardoor die taak voor de eerste maal niet meer uitgeoefend werd door een entiteit die een deel van het openbaar gezag uitoefent.<sup>18</sup>

**18.** Via het Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 – het zogenaamde *statuut Camu* – werden de vakorganisaties ook betrokken bij de uittekening van de wijze waarop het personeelsstatuut bij het algemeen bestuur en buitenlandse betrekkingen opgesteld diende te worden.<sup>19</sup> Door middel van departementale personeelsraden in elk ministerie en één overkoepelende interdepartementale raad konden de vakorganisaties advies geven over de werking van de diensten en de werkvoorwaarden. Volgens CAMU kon die adviserende bevoegdheid niet vervangen worden door een bindende,

<sup>11</sup> Wet 24 mei 1921 tot waarborging der vrijheid van vereniging, BS 28 mei 1921.

<sup>12</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 8-9.

<sup>13</sup> Art. 1 Wet 24 mei 1921 tot waarborging der vrijheid van vereniging, BS 28 mei 1921; P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgische arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 268.

<sup>14</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 9.

<sup>15</sup> Wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen, BS 24 juli 1926.

<sup>16</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 89.

<sup>17</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 9.

<sup>18</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 90.

<sup>19</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 90; J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 262; KB 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, BS 8 oktober 1937.

aangezien de betrokken minister zijn eenzijdige beslissingsmacht nodig heeft in het kader van het algemeen belang.<sup>20</sup>

**19.** Het Regentsbesluit van 11 juli 1949 zorgde voor een verruiming van de invloed van deze personeelsraden, waarbij zij werden omgedoopt tot syndicale raden van advies.<sup>21</sup> Vanaf dan mochten zij ook hun advies geven voor wijzigingen aan het statuut van tijdelijke statutairen en contractanten die in dienst zijn bij het algemeen bestuur en buitenlandse betrekkingen. Die adviesverlening had betrekking op vraagstukken betreffende het administratief en geldelijk statuut, de rangschikking van de ambten, de kwalificatie van de betrekkingen en daarnaast ook op maatregelen inzake beroepsopleiding, materiële inrichting van de diensten en de verbetering van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers.<sup>22</sup>

**20.** Doordat de overheid steeds meer ging tussenkomen in de arbeidsbetrekkingen en het aantal openbare instellingen sterk toenam, werd het noodzakelijk om een vernieuwd vakbondsstatuut te ontwikkelen. Bovendien verklaarde de Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut de koning bevoegd om de rechtspositie te bepalen van de instellingen die onder de categorieën A of B van die wet vielen.<sup>23</sup> Als gevolg hiervan zorgde het Koninklijk Besluit van 20 juni 1955 voor een uitbreiding van het toepassingsgebied van de syndicale raden tot een aantal expliciet in het besluit vermelde instellingen van openbaar nut en werd er een algemene syndicale raad van advies opgericht.<sup>24</sup>

**21.** Naast het toepassingsgebied werden ook de bevoegdheden van de syndicale raden verruimd. Sindsdien dienden ze over elk voorstel geraadpleegd te worden met betrekking tot de statuten, de organisatie van de diensten, het werk, de veiligheid, de gezondheid en de verfraaiing van de werkplaatsen. Een belangrijke nuance hierbij is dat hun adviezen nog steeds niet bindend waren. Bovendien gold het besluit niet voor de personeelsleden van de gemeenten en provincies.<sup>25</sup> Dit trachtte men tegemoet te komen via de wet van 27 juli 1961, die voorzag in een raadpleging van de vertegenwoordigers van de representatieve organisaties van de gemeente- en provinciepersoneelsleden inzake bepaalde maatregelen. De modaliteiten omtrent dergelijke raadpleging werden uiteindelijk geregeld in een Koninklijk Besluit van 2 augustus 1966. Doordat de vakorganisaties weigerden zitting te hebben in de raad van advies, werd dit raadplegingssysteem uiteindelijk vervangen door een procedure van schriftelijk advies.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> A. LUCAS, *De Wet Vakbondsstatuut in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2013, 13; P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 13.

<sup>21</sup> RB 11 juli 1949 houdende syndicaal statuut van het rijkspersoneel, BS 27 juli 1949.

<sup>22</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 13.

<sup>23</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 91.

<sup>24</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 11; KB 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, BS 22 juni 1955; S. JACOB, *Le statut syndical de la Fonction publique*, Brussel, Crisp, 2013, 13-14.

<sup>25</sup> A. LUCAS, *De Wet Vakbondsstatuut in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2013, 15; S. JACOB, *Le statut syndical de la Fonction publique*, Brussel, Crisp, 2013, 14.

<sup>26</sup> Art. 9 KB 27 juli 1961 tot wijziging van sommige bepalingen van Titel IV van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel en tot intrekking van de wet van 28

**22.** In de vroege jaren zestig groeide het besef dat het systeem van raadpleging niet meer voldoende was als gevolg van de veranderingen die plaatsvonden in de collectieve arbeidsverhoudingen in de particuliere sector. Om die reden ontstond er het gebruik van een formele raadpleging van de syndicale raden van advies omtrent de zogenaamde sociale programmatie-akkoorden. Deze akkoorden vonden plaats in de periode 1960-1974 en bevestigden als het ware het falen van het Vakbondsstatuut van 1955. Hierdoor voelde men de noodzaak om een nieuw stelsel van onderhandeling en overleg op te richten, specifiek voor de publieke sector.<sup>27</sup>

## **1.2 Ondertussen in de particuliere sector**

### **1.2.1 Evolutie**

**23.** In de particuliere sector worden er reeds sinds lang collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten, waarvan de oudste dateert van 1789. Door de wet Le Chapelier van 1791 – dewelke de vereniging van arbeiders en boeren verbod – werden tussen de val van het Ancien Regime en de Eerste Wereldoorlog amper nog collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten.<sup>28</sup> Deze overeenkomsten hadden aanvankelijk geen enkele juridische waarde. Ze gaven aan de ondertekenaars ervan slechts een morele verplichting om hun woord te houden en om de overeenkomst te goeder trouw uit te voeren.<sup>29</sup> Wetsvoorstellen om een regeling uit te werken betreffende de verhouding tussen werkgevers en werknemers konden in die periode maar op weinig steun rekenen.<sup>30</sup>

**24.** Slechte arbeidsvoorwaarden en erbarmelijke werkomstandigheden resulteerden in 1919 in een reeks van collectieve conflicten. De regering trachtte dit op te lossen door in de sectoren waar de stakingen het grootst waren, zoals de metaalnijverheid en mijnbouw, paritair samengestelde commissies op te richten. Dit systeem van geïnstitutionaliseerd paritair overleg bleek succesvol, zodat deze commissies de organen bij uitstek werden voor het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten.<sup>31</sup> Uiteindelijk evolueerden deze commissies van loutere bijeenkomsten, naar verzoeningscomités en uiteindelijk naar echte paritaire comités.<sup>32</sup>

**25.** De daaropvolgende jaren werden er talloze wetsvoorstellen gelanceerd om een wettelijk statuut te creëren voor de collectieve arbeidsovereenkomst, maar die mondden nooit uit in een wet. Bovendien was het verre van duidelijk in hoeverre werknemers rechten konden putten uit

---

februari 1961 houdende aanvulling van artikel 75 van de gemeentewet, *BS* 29 juli 1961; art. 9 van desbetreffende wet werd uitgevoerd bij KB 2 augustus 1966 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 1 juni 1964 houdende tijdelijke bepalingen voor de toepassing van de regelen betreffende de ancienniteit en de rangschikking van de Rijksambtenaren, *BS* 30 augustus 1966.

<sup>27</sup> S. JACOB, *Le statut syndical de la Fonction publique*, Brussel, Crisp, 2013, 14.

<sup>28</sup> P. HUMBLET, "Genese en evolutie van de C.A.O.-Wet", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (57) 57.

<sup>29</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St.* Senaat, 1966-67, nr. 148, 2.

<sup>30</sup> P. HUMBLET, "Genese en evolutie van de C.A.O.-Wet", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (57) 57.

<sup>31</sup> P. HUMBLET, "Genese en evolutie van de C.A.O.-Wet", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (57) 58.

<sup>32</sup> P. HUMBLET en M. RIGAUX, *Synopsis van het Belgische arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 302.

collectieve arbeidsovereenkomsten. Men trachtte dit euvel te verhelpen via de Besluitwet van 9 juni 1945. Volgens deze besluitwet kon op verzoek van een paritaire commissie of representatieve vakorganisatie bij koninklijk besluit aan de individueel normatieve bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst bindende kracht *erga omnes* toegekend worden. Alle bepalingen die hiervan afweken – zowel die in een individuele arbeidsovereenkomst als in een arbeidsreglement – werden nietig verklaard.<sup>33</sup> De bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten die niet bij koninklijk besluit bekrachtigd werden, stonden dus lager in de hiërarchie dan de bekrachtigde akkoorden, de individuele arbeidsovereenkomst en het arbeidsreglement.<sup>34</sup> Aangezien de rechtsspraak verdeeld was over de aan te nemen houding met betrekking tot een collectieve arbeidsovereenkomst zonder wettelijk bindende kracht, drong een coherente codificatie van de collectieve arbeidsovereenkomst zich op.<sup>35</sup>

### 1.2.2 Verhouding met de publieke sector

**26.** Uiteindelijk zorgde de Wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités voor een intrede van de collectieve arbeidsovereenkomst in de particuliere sector. Het personeel van de publieke sector wordt van het toepassingsgebied uitgesloten.<sup>36</sup> Volgens de Memorie van Toelichting valt dergelijk systeem van bindende onderhandelingen moeilijk te vereenzelvigen met de statutaire en reglementaire bepalingen die van toepassing zijn op het overheidspersoneel.<sup>37</sup> Desondanks laat de wet de mogelijkheid open voor de koning om bij koninklijk besluit de collectieve arbeidsovereenkomsten ook toepasselijk te verklaren op het overheidspersoneel – of op bepaalde categorieën ervan - dat al dan niet gebonden is door een arbeidsovereenkomst.<sup>38</sup>

**27.** Echter, in de optiek van MAZY was het uitgesloten om de CAO-Wet volledig van toepassing te verklaren op de overheid en haar instellingen. Volgens hem bevat een collectieve arbeidsovereenkomst te veel contractuele elementen waardoor het niet gebruikt kan worden in de publieke sector.<sup>39</sup> Volgens hem kon deze uitbreiding slechts twee mogelijke vormen aannemen. Ten eerste zou enkel het deel van de CAO-Wet dat betrekking heeft op de collectieve arbeidsovereenkomsten die gesloten worden buiten een paritair orgaan van toepassing gemaakt kunnen worden op de overheidsdiensten. In die situatie zouden dergelijke overeenkomsten enkel geldingskracht hebben ten aanzien van werknemers die niet onder het statutair regime vallen. Een tweede mogelijkheid, volgens MAZY, zou zijn om het effect van om het even welke collectieve

<sup>33</sup> P. HUMBLET, "Genese en evolutie van de C.A.O.-Wet", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (57) 60.

<sup>34</sup> P. HUMBLET, "Genese en evolutie van de C.A.O.-Wet", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (57) 62.

<sup>35</sup> P. HUMBLET, "Genese en evolutie van de C.A.O.-Wet", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (57) 63.

<sup>36</sup> Art. 2 § 3 Wet 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *BS* 15 januari 1969.

<sup>37</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St.* Senaat, 1966-67, nr. 148, 8-9.

<sup>38</sup> A. LUCAS, *De Wet Vakbondsstatuut in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2013, 15-16; T. BOUCKE en K. VANDAELE, *Het sociaal overleg in België: De loonnorm als fetisj*, Gent, Academia Press, 2003, 50; Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St.* Senaat, 1966-67, nr. 148, 8.

<sup>39</sup> P. HUMBLET, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 1: Morceau de fantaisie", *TSR* 2015, 333.

arbeidsovereenkomst uit te breiden tot bepaalde categorieën van het overheids personeel. Dit zou het mogelijk maken om de inhoud van een collectieve arbeidsovereenkomst over te dragen naar het publiek recht. Op die manier zouden er op een indirecte wijze voordelen toegekend kunnen worden aan het overheids personeel waarop zij zich langs de directe weg niet op kunnen beroepen.<sup>40</sup> Zowel JANVIER, JACQMAIN als HUMBLET hadden kritiek op deze zienswijze. Ook al vertoont een collectieve arbeidsovereenkomst gelijkenissen met een overeenkomst, toch is het dat zeker niet. Volgens hen staat de collectieve arbeidsovereenkomst volledig los van de civielrechtelijke overeenkomst, waardoor het wel degelijk in een publiekrechtelijke relatie gebruikt zou kunnen worden.<sup>41</sup> Hun zienswijze lijkt overeen te stemmen met die van de wetgever, vermits een verruiming tot de statutaire personeelsleden door die laatste niet onmogelijk werd geacht.<sup>42</sup>

**28.** Tot op heden heeft de wetgever geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Hij regelde de collectieve arbeidsverhoudingen bij de overheid in een aparte wet.<sup>43</sup>

## **1.3 De Wet Vakbondsstatuut**

### **1.3.1 Nood aan een wettelijke regeling**

**29.** Aanvankelijk maakte in de publieke sector de regeling van collectieve arbeidsverhoudingen het voorwerp uit van koninklijke besluiten. Van de syndicale statuten die destijds van kracht waren in de publieke sector was het Koninklijk Besluit van 20 juni 1955 zonder twijfel het belangrijkste. Zoals hierboven reed aangekaart werd, was dit besluit slechts van toepassing op de personeelsleden van de ministeries, onderwijsinstellingen en op de instellingen van openbaar nut, behorende tot de categorieën A en B volgens de wet van 16 maart 1954.<sup>44</sup>

**30.** De wetgever voelde de noodzaak om zelf die bevoegdheid uit te oefenen, hetgeen gebeurde via de wet van 19 december 1974, de zogenaamde Wet Vakbondsstatuut. Dit was volgens de wetgever in de eerste plaats nodig om ook de collectieve onderhandelingen bij de lokale besturen onder het toepassingsgebied van die wet te laten vallen.<sup>45</sup> Dit was enkel mogelijk via een wetskrachtige regel, aangezien dergelijke uitbreiding een beperking inhoudt van het door de grondwet gewaarborgde principe van gemeentelijke autonomie. Als tweede reden wilde de wetgever de voorwaarden met betrekking tot de representativiteit van de vakbonden zelf uittekenen, aangezien dit een zeer belangrijke en delicate aangelegenheid uitmaakte.<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> R. JANVIER, "Toepassingsgebied van de C.A.O.-Wet", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (85) 93.

<sup>41</sup> P. HUMBLET, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 1: Morceau de fantaisie", *TSR* 2015, 333-334.

<sup>42</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St.* Senaat, 1966-67, nr. 148, 8.

<sup>43</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 92.

<sup>44</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *Parl.St.* Kamer, 1970-71, nr. 889/1, 1.

<sup>45</sup> S. JACOB, *Le statut syndical de la Fonction publique*, Brussel, Crisp, 2013, 15.

<sup>46</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 170;



**31.** Het nieuwe vakbondsstatuut diende bij te dragen aan het bevorderen van de vakbondsactiviteit in de publieke sector.<sup>47</sup> In haar advies bij het wetsvoorstel van de autonome overheidsbedrijven voegde de Raad van State hier aan toe dat de wetgever bevoegd is om de Wet Vakbondsstatuut vast te stellen, vermits deze aangelegenheid aan de vrijheid van vereniging raakt.<sup>48</sup>

### 1.3.2 Waarom een afzonderlijke wet?

**32.** Zoals hierboven reeds aangekaart werd, valt het overheidspersoneel niet onder het toepassingsgebied van de CAO-Wet. De wetgever voorzag evenwel in de mogelijkheid om deze wet ook op - een deel van - hen van toepassing te verklaren. Echter, de wetgever koos voor een aparte wettelijke regeling voor het personeel van de publieke sector. De doorslaggevende reden hiervoor betrof de eigenheid van de arbeidsrelatie in de publieke sector. Het overheidspersoneel diende in beginsel te worden aangeworven in een van het gewone arbeidsrecht afwijkende ambtelijke status, waarbij de overheid steeds het algemeen belang voor ogen moet houden en waar desnoods ieder particulier belang voor moet wijken.<sup>49</sup> De voorrang van het algemeen belang had tot gevolg dat de overheid in staat moest zijn om de arbeidsverhoudingen eenzijdig te kunnen aanpassen bij gewijzigde maatschappelijke omstandigheden.<sup>50</sup>

**33.** Door die bijzondere positie van de overheid was een volwaardige toepassing van de CAO-Wet op de publieke sector geen optie, vermits dit de eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsrelatie door de overheid in het gedrang bracht.<sup>51</sup> Om hieraan tegemoet te komen ontwierp de wetgever de wet van 19 december 1974 en trachtte zo een evenwicht te scheppen tussen de eenzijdige wijzigbaarheid van de overheid enerzijds en de wens van de vakorganisaties om te onderhandelen en te overleggen anderzijds.<sup>52</sup>

---

Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *Parl.St. Kamer*, 1970-71, nr. 889/1, 1.

<sup>47</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *Parl.St. Kamer*, 1970-71, nr. 889/1, 7.

<sup>48</sup> Adv. RvS bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St. Kamer* 1990-91, nr. 1287/1, 165-166; P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht - I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 16; A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 170.

<sup>49</sup> J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 5; A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 172.

<sup>50</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 172; M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 422-423.

<sup>51</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *Parl.St. Kamer*, 1970-71, nr. 889/1.

<sup>52</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 173-174.

### 1.3.3 Kaderwet en uitvoeringsbesluiten

**34.** De Wet Vakbondsstatuut zorgde voor de institutionalisering van een systeem van onderhandelingen en overleg tussen de overheid en de vakorganisaties. Deze wet beschikt tot op de dag van vandaag nog steeds over een ruime draagwijdte.<sup>53</sup> Het gaat om een kaderwet die de voorbije jaren meermaals is gewijzigd en waarin hoofdzakelijk de algemene beginselen vastgelegd werden.<sup>54</sup>

**35.** Op grond van art. 87, §5 BWHI is deze bevoegdheid nog steeds uitdrukkelijk voorbehouden aan de federale wetgever, vermits deze regeling verband houdt met de grondrechten. Ook de bevoegdheid om het vakbondsstatuut vast te leggen van de gemeenschappen, gewesten en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen wordt aan de federale overheid voorbehouden.<sup>55</sup>

**36.** Ook al was een eigen vakbondsstatuut voor de publieke sector een feit, toch duurde het nog een hele tijd vooraleer het effectief in werking trad. Pas een decennium later werden de algemene beginselen van de Wet Vakbondsstatuut operationeel door de Koninklijke Besluiten van 28 september 1984 en 29 augustus 1985.<sup>56</sup> De Wet Vakbondsstatuut en de bijhorende koninklijke besluiten vormen de juridische grondslag van het collectieve overlegmodel in de publieke sector. Met dit vakbondsstatuut werden de representatieve vakorganisaties voor de eerste maal aanzien als volwaardige gesprekspartners, maar rekening houdende met de algemene beginselen van de openbare dienst.<sup>57</sup>

**37.** Door de inwerkingtreding van de Wet Vakbondsstatuut werden de overheidswerkgevers verplicht om over de maatregelen die zij van plan zijn te nemen met betrekking tot hun personeel, vooraf te onderhandelen of te overleggen via de te volgen procedures.<sup>58</sup> Deze procedures maken het de representatieve vakorganisaties mogelijk om meer inspraak te krijgen wanneer de overheid van plan is om bepaalde maatregelen uit te vaardigen.<sup>59</sup> Het systeem van voorafgaande onderhandelingen en overleg is niet vrijblijvend, maar is een substantiële vormvereiste. Dit heeft tot gevolg dat een beslissing of regeling, waarbij de aangewezen procedures niet gevolgd worden,

---

<sup>53</sup> J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 298.

<sup>54</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 18.

<sup>55</sup> Voorstel van Bijz.Wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur (Sint Michielsakkoord), parl. St. Senaat 1992-93, nr. 558/1, 44; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 93.

<sup>56</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 18-19; KB 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, BS 20 oktober 1984; KB 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1<sup>o</sup>, 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.

<sup>57</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 1.

<sup>58</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 241.

<sup>59</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidsperoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 29-30.

bij de Raad van State vernietigd kunnen worden wegens schending van een substantiële vormvereiste.<sup>60</sup>

### 1.3.4 Het toepassingsgebied

**38.** Het toepassingsgebied van het vakbondsstatuut wordt niet door de kaderwet zelf vastgesteld. Deze bevat slechts een lijst van overheidsbesturen waarop de koning het van toepassing kan verklaren. De wetgever heeft het toepassingsgebied zowel op een positieve als op een negatieve wijze beschreven.<sup>61</sup>

**39.** Ten eerste geeft de wetgever in art. 1 weer op welke personeelsleden de Wet Vakbondsstatuut van toepassing verklaard kan worden bij koninklijk besluit. Doordat de kaderwet slechts het potentiële toepassingsgebied van het vakbondsstatuut vastlegt, diende de Koning het werkelijke toepassingsgebied te specificeren. Uit het Koninklijk Besluit van 28 september 1984 valt af te leiden dat het werkelijke toepassingsgebied enger is dan dat van de kaderwet. Zo heeft de Koning de Wet Vakbondsstatuut niet van toepassing verklaard op: de niet-gesubsidieerde onderwijsinstellingen opgericht door de Franse Gemeenschapscommissie, de polders en de wateringen.<sup>62</sup> Daarenboven vallen niet alle publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de federale overheid, gemeenschappen en gewesten van rechtswege onder het toepassingsgebied van de Wet Vakbondsstatuut, aangezien bijlage I van het reeds genoemde Koninklijk Besluit voorziet in een nominatieve opsomming.<sup>63</sup> Alleen de publiekrechtelijke rechtspersonen die in de bijlage zijn opgesomd vallen onder het toepassingsgebied van de Wet Vakbondsstatuut.

**40.** Ten tweede voorziet de wetgever ook in een opsomming van de personeelsleden waarop de Koning de Wet Vakbondsstatuut eventueel niet op van toepassing kan verklaren. Dit komt meestal omdat zij reeds beschikken over een specifiek vakbondsstatuut.<sup>64</sup> Zo kan onder meer van het toepassingsgebied worden uitgesloten: het personeel van de diensten van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de senaat; het personeel en de leden van het Rekenhof; de magistraten, de leden van de krijgsmacht; de leden van het onderwijzend personeel en het personeel van de autonome overheidsbedrijven.<sup>65</sup> Het Koninklijk Besluit voegt hier bijkomend nog

---

<sup>60</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 242.

<sup>61</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 244.

<sup>62</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 36-37.

<sup>63</sup> Art. 3 §1, 1° KB 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, BS 20 oktober 1984.

<sup>64</sup> Art. 1 §2 Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, BS 24 december 1974; A. LUCAS, *De Wet Vakbondsstatuut in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2013, 27.

<sup>65</sup> Art. 1, §2 en §3 Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, BS 24 december 1974.

enkele andere categorieën aan toe, zoals bijvoorbeeld de provinciegouverneurs en kabinetsmedewerkers.<sup>66</sup>

**41.** Bovendien maakt de Wet Vakbondsstatuut geen onderscheid tussen de verscheidene tewerkstellingswijzen. Het is zowel van toepassing op vastbenoemd, stagedoend personeel als op tijdelijk of hulppersoneel.<sup>67</sup> Bovendien vallen niet enkel de statutair tewerkgestelde personeelsleden onder het toepassingsgebied, maar ook degene die via een arbeidsovereenkomst zijn aangeworven. De steeds groter wordende groep van overheidscontractanten vallen dus ook onder het toepassingsgebied van de Wet Vakbondsstatuut.<sup>68</sup>

**42.** Uit bovenstaande kunnen we concluderen dat het toepassingsgebied van de Wet Vakbondsstatuut, buiten vermelde uitzonderingen, zeer uitgebreid is. Het heeft betrekking op een groot deel van het overheidspersoneel, ongeacht hun wijze van tewerkstelling. De wetgever is dus in zijn opzet geslaagd om een algemeen vakbondsstatuut uit te vaardigen voor de publieke sector. Zoals hieronder nog uiteengezet zal worden, vallen de autonome overheidsbedrijven niet onder het toepassingsgebied van de Wet Vakbondsstatuut.<sup>69</sup>

## **1.4 De Wet Autonome Overheidsbedrijven**

### **1.4.1 Toenemende mededinging**

**43.** Gedurende de laatste decennia van vorige eeuw vonden er verscheidene belangrijke evoluties plaats met betrekking tot de vervoer- en communicatiesector op zowel economisch als op technologisch vlak. Op economisch vlak traden steeds meer particuliere ondernemingen in concurrentie met diensten die aanvankelijk alleen door de overheid werden aangeboden. De technologische vooruitgang zorgde dan weer voor een breed en ingewikkeld dienstengamma, waardoor het steeds moeilijker werd om hiermee uitsluitend de openbare besturen of overheidsbedrijven te belasten. Daarnaast zorgde de verschijning van nieuwe Europese regelgeving ervoor dat de draagwijdte van exclusieve rechten die de Lidstaten aan overheidsbedrijven konden verlenen, werd beperkt.<sup>70</sup> Een modernisering en efficiëntieverhoging drong zich op voor bepaalde overheidsbedrijven die op dat moment niet bestand waren tegen voornoemde evoluties.<sup>71</sup>

**44.** De toenemende mededinging van de particuliere sector zorgde voor een groeiend besef dat bepaalde overheidsbedrijven genoodzaakt waren zich aan te passen om een geleidelijke feitelijke

---

<sup>66</sup> Art. 4 KB 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *BS* 20 oktober 1984.

<sup>67</sup> Art. 1, §1, lid 1 Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *BS* 24 december 1974.

<sup>68</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 175-176.

<sup>69</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 194.

<sup>70</sup> Memorie van toelichting bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1, 2.

<sup>71</sup> A. ALEN en W. DEVROE, *Verzelfstandiging van bestuursstaken in België, Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1999, 33.

privatisering van hun traditioneel actieterrein te vermijden. Bovendien zorgde de verwezenlijking van een Europese interne markt voor een toenemende mededinging tussen de lidstaten onderling om de vestigingsvoorwaarden van de ondernemingen op hun grondgebied te verbeteren.<sup>72</sup>

**45.** Als gevolg hiervan werd de situatie voor verscheidende overheidsbedrijven grondig gewijzigd, hetgeen gebeurde bij Wet van 21 maart 1991 betreffende de oprichting van enkele autonome overheidsbedrijven.<sup>73</sup> Deze wet trachtte de vier grootste economische overheidsbedrijven, die nog onder de Wet van 16 maart 1954 waren onderworpen, te hervormen en een grotere autonomie te geven.<sup>74</sup> Daarnaast voorzag de wet onder meer in een nieuwe regeling voor het voeren van collectieve onderhandelingen in verband met de rechtspositie van zowel het statutair als contractueel personeel.<sup>75</sup>

### 1.4.2 Doelstelling

**46.** Achter de Wet Autonome overheidsbedrijven ging een dubbele doelstelling schuil. Eerst en vooral wilde de wetgever een wetgevend kader creëren om de concurrentiepositie van bepaalde overheidsbedrijven te vrijwaren tegenover de particuliere sector alsook buitenlandse concurrentie.<sup>76</sup> Ten tweede wilde de wetgever enerzijds de voorwaarden verbeteren om deze overheidsbedrijven hun opdrachten van openbare dienst te waarborgen en anderzijds hun concurrentiekracht te verzekeren ten aanzien van hun andere taken.<sup>77</sup>

**47.** Deze dubbele doelstelling weerspiegelt als het ware het hybride karakter van de betrokken overheidsbedrijven als verstrekkers van zowel openbare als commerciële diensten.<sup>78</sup> De wetgever trachtte dus niet de privatisering te stimuleren, maar juist te voorkomen dat bepaalde overheidsbedrijven volledig in handen van de vrije markt zouden vallen. Doordat het beheer van de autonome overheidsbedrijven grotendeels door de overheid gecontroleerd wordt – ondanks de mogelijkheid tot opening voor privékapitaal – is er geen sprake van een echte privatisering.<sup>79</sup> Daarenboven diende de wetgever een evenwicht te vinden tussen de controle op het autonoom overheidsbedrijf met betrekking tot de verwezenlijking van zijn opdrachten van openbare dienst enerzijds, en de graad van beheersautonomie die het nodig heeft om zijn maatschappelijk doel op

---

<sup>72</sup> Memorie van toelichting bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1, 2.

<sup>73</sup> Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 27 maart 1991.

<sup>74</sup> F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en particuliere rechtspersonen*, Brugge, die Keure, 2004, 205.

<sup>75</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 97.

<sup>76</sup> W. DEVROE, "Deugdelijk bestuur van overheidsondernemingen (autonome overheidsbedrijven, publiekrechtelijke naamloze vennootschappen)", *TRV* 1998, 462; Memorie van toelichting bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1, 3.

<sup>77</sup> K. DECKERS, "Publiekrechtelijke afwijkingen van het vennootschapsrecht voor autonome overheidsbedrijven: evolutie 1991-2014 aan de hand van de casus van bpost", *TBP* 2014, 232.

<sup>78</sup> W. DEVROE, "Deugdelijk bestuur van overheidsondernemingen (autonome overheidsbedrijven, publiekrechtelijke naamloze vennootschappen)", *TRV* 1998, 462.

<sup>79</sup> L. DERIDDER, "De beheerscontracten in federaal, Communautair en gewestelijk perspectief", in S. BAETEN, K. BYTTEBIER en K. LEUS, *Onderneming van publiek recht*, Antwerpen, Maklu, 2000, (269) 272; P. QUERTAINMONT, "Les objectifs de la loi du 21 mars 1991", in P. DE BRUYCKER (ed.), *Les entreprises publiques autonomes. La nouvelle loi du 21 mars 1991*, Brussel, Bruylant, 1992, (65) 66-67.

de meest doelmatige wijze te verwezenlijken anderzijds.<sup>80</sup> Volgens JACQMAIN wilde de wetgever vermijden dat de opdrachten van openbare dienst, die van enorme waarde zijn voor het ganse land, in handen zouden vallen van bepaalde privépersonen.<sup>81</sup>

**48.** Om dit alles te realiseren was het noodzakelijk dat de overheid een bijzonder toezicht zou kunnen uitoefenen op het beheer van deze autonome overheidsbedrijven voor hun opdrachten van openbare dienst. De wetgever maakt hierbij een onderscheid tussen de opdrachten van openbare dienst, waarvoor het winstcriterium niet het enige bepalende is, en de andere activiteiten.<sup>82</sup> Dit tweeledige karakter vormt een rode draad doorheen deze wetgeving. Wanneer het autonoom overheidsbedrijf in concurrentie treedt zal het bijzonder toezicht een andere draagwijdte hebben. De overheid kan in dergelijk geval slechts optreden indien de commerciële activiteiten de opdrachten van openbare dienst in gevaar brengen.<sup>83</sup>

**49.** De wetgever heeft er dus niet voor geopteerd om het werkingsveld van de autonome overheidsbedrijven enkel te beperken tot opdrachten van openbare dienst. Het tot die hoogte beperken van de activiteiten zou neerkomen op een aanzienlijke inkomensderving, waardoor de overheid bezwaard zou worden met een bijkomende financiële last. Bovendien zou het op het technische en economische vlak absurd zijn om productiefactoren die eveneens in de concurrentiële sector kunnen worden gevaloriseerd, uitsluitend te gebruiken voor de opdrachten van openbare dienst.<sup>84</sup>

### **1.4.3 Mijlpaal in Belgische wetgeving**

**50.** De Wet Autonome Overheidsbedrijven zorgde voor een unicum in de geschiedenis van de Belgische wetgeving en bevat enkele fundamentele vernieuwingen. Voor de eerste maal werd er een omvattend statuut gecreëerd dat voor een welbepaalde categorie van overheidsbedrijven gold.<sup>85</sup>

**51.** Bovendien voerde de wet als nieuw juridisch instrument de “*beheersovereenkomst*” in. Deze overeenkomsten worden gesloten tussen de overheid en elk autonoom overheidsbedrijf op voet van gelijkheid. Daarin worden de regels en voorwaarden vastgelegd op welke wijze het autonoom overheidsbedrijf de opdrachten van openbare dienst dient te vervullen die door de wet aan hem zijn toevertrouwd. Binnen de in de overeenkomst overeengekomen voorwaarden mogen de

---

<sup>80</sup> Memorie van toelichting bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1, 3-4.

<sup>81</sup> J. JACQMAIN, “Le statut du personnel des entreprises publiques autonomes”, in P. DE BRUYCKER (ed.), *Les entreprises publiques autonomes*, Brussel, Bruylant, 1992, (171) 171-172.

<sup>82</sup> Memorie van toelichting bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1, 3.

<sup>83</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 240.

<sup>84</sup> Memorie van toelichting bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1, 3.

<sup>85</sup> Memorie van toelichting bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1, 4.

autonome overheidsbedrijven zelf bepalen hoe zij hun opdrachten van openbare dienst gaan nakomen. Voor de andere activiteiten worden zij – zo goed als - helemaal vrij gelaten.<sup>86</sup>

**52.** Ten derde zorgde de wet ook op het vlak van de organieke structuur van de autonome overheidsbedrijven voor een vernieuwing. Elk autonoom overheidsbedrijf bestaat uit twee bestuursorganen: de raad van bestuur en het directiecomité. Opmerkelijk is dat de leden van deze organen slecht voor een periode van 6 jaar benoemd worden, hetgeen in die tijd baanbrekend was. Als vierde punt – en voor ons het meest relevant – ontwikkelde de wetgever een nieuw personeels- en syndicaal statuut, alsook de instelling van een ombudsdienst en een raadgevend comité.<sup>87</sup>

#### **1.4.4 Een éénvormig statuut?**

**53.** Zoals reeds aangehaald werd (*supra* randnummer 45), zorgde de Wet Autonome overheidsbedrijven voor een veel ruimere harmonisatie dan de wet van 16 maart 1954. Niettegenstaande laatstgenoemde wet over een veel ruimer toepassingsgebied beschikte, bevatte zij geen eenvormig statuut. Zij regelde slechts een beperkt aantal aspecten van de overheidsbedrijven, zoals personeelsvoorschriften, financieel- en bestuurlijk toezicht. De Wet Autonome Overheidsbedrijven daarentegen had tot doel om een uniforme regeling uit te werken voor onder meer het toezicht, de goederen, de organisatiestructuur en het personeel van de aan de wet onderworpen overheidsbedrijven.<sup>88</sup>

**54.** Alle goede bedoelingen van de wetgever ten spijt, is hij niet helemaal in zijn opzet geslaagd. Voor federale overheidsbedrijven die na de Wet Autonome Overheidsbedrijven zijn opgericht werd er gekozen voor een *sui generis*-regeling, in plaats van hen onder die wet te plaatsen. Ook al werd voor die *sui generis*-regeling de mosterd gehaald bij de Wet Autonome Overheidsbedrijven, toch beschouwde men een volledige onderwerping als niet haalbaar en niet wenselijk.<sup>89</sup> Het is jammer dat de wetgever nalaat om meerdere overheidsbedrijven onder deze wet te brengen, zeker omdat de Memorie van Toelichting benadrukt dat de wet wel degelijk een coherent geheel van regels bevat in verband met controle, structuur en personeel. Hieruit kon afgeleid worden dat ook andere overheidsbedrijven die over een dergelijke beheersautonomie beschikken, onder die wet geplaatst zouden moeten worden.<sup>90</sup>

**55.** Voor de overheidsbedrijven die wel onder de Wet Autonome Overheidsbedrijven vallen, dient nog opgemerkt te worden dat zelfs voor hen amper nog een eenheidsstatuut geldt, aangezien voor

---

<sup>86</sup> L. DERIDDER, "De beheerscontracten in federaal, Communautair en gewestelijk perspectief", in S. BAETEN, K. BYTTEBIER en K. LEUS, *Onderneming van publiek recht*, Antwerpen, Maklu, 2000, (269) 273; Memorie van toelichting bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1, 4-5.

<sup>87</sup> W. DEVROE, "Deugdelijk bestuur van overheidsbedrijven (autonome overheidsbedrijven, publiekrechtelijke naamloze vennootschappen)", *TRV* 1998, 462-463; Memorie van toelichting bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1, 4-5.

<sup>88</sup> F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en particuliere rechtspersonen*, Brugge, die Keure, 2004, 207.

<sup>89</sup> F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en particuliere rechtspersonen*, Brugge, die Keure, 2004, 208.

<sup>90</sup> K. LEUS, "Een klassiek bestuursrechtelijke benadering van het verschijnsel "verzelfstandiging" van openbare diensten: naar een nieuw evenwicht tussen autonomie en centrale sturing" in X, *Liber Amicorum Prof. Dr. G. Baeteman*, Antwerpen, Kluwer, 1997, (585) 607; F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en particuliere rechtspersonen*, Brugge, die Keure, 2004, 208.

elk van hen de wetgever in talloze afwijkingen voorzag. Zo begint de wet eerst met een algemeen hoofdstuk, om daarna voor elk overheidsbedrijf in een apart hoofdstuk afwijkingen te voorzien met betrekking tot de beheersovereenkomsten, het personeels- en syndicaal statuut, het bestuur, enz.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en particuliere rechtspersonen*, Brugge, die Keure, 2004, 208-209.





## Hoofdstuk 2. Statutaire vs. contractuele tewerkstelling

### 2.1 Algemeen

56. De statutaire tewerkstelling vormt in de publieke sector de regel en de contractuele tewerkstelling de uitzondering, waarbij deze laatste slechts in enkele omstandigheden kan plaatsvinden. Voor de lokale besturen heeft de Vlaamse decreetgever sinds kort de mogelijkheid ingevoerd om te kiezen tussen beide tewerkstellingsvormen (*infra* randnummer 62).

57. In dit hoofdstuk tracht ik de verschillen weer te geven tussen personeel dat ofwel contractueel ofwel statutair is tewerkgesteld en welke gevolgen de toenemende contractualisering van het overheidsperoneel zal teweegbrengen voor het overlegstelsel. Zoals uit dit hoofdstuk zal blijken brengt dit "tweesporenbeleid" enkele belangrijke gevolgen met zich mee op het vlak van de rechtspositieregeling en de loon- en arbeidsvoorwaarden.

### 2.2 Bij het federaal administratief openbaar ambt

#### 2.2.1 Principe: statutaire tewerkstelling

58. Er bestaan in de publieke sector dus twee tewerkstellingsvormen naast elkaar die, juridisch gezien niet hetzelfde zijn: de statutaire en de contractuele tewerkstelling. In beginsel vormt de statutaire tewerkstelling de regel en de contractuele tewerkstelling de uitzondering. Voor deze laatste is steeds een motivering vereist.<sup>92</sup> Dit principe wordt bevestigd door verscheidene expliciete wettelijke of reglementaire grondslagen. Zelfs als er geen expliciete wettelijke of reglementaire grondslag voorzien is, gaat de Raad van State er van uit dat de overheid in principe statutair overheidsperoneel moet tewerkstellen.<sup>93</sup> Het criterium bij uitsteking om een onderscheid te maken tussen beide tewerkstellingsvormen is de unilaterale aanstelling door de overheid, hetgeen een statutair dienstverband doet ontstaan. Zelfs het volledig of gedeeltelijk ontbreken van een uitgewerkt statuut doet hier geen afbreuk aan.<sup>94</sup>

59. Dit houdt echter geen autonoom algemeen rechtsbeginsel in van statutaire tewerkstelling bij openbare diensten. Wel is de statutaire tewerkstelling gevestigd op een ander autonoom algemeen rechtsbeginsel, met name het beginsel van veranderlijkheid van de openbare dienst.<sup>95</sup> Dit beginsel verplicht in principe de overheid om haar personeelsleden eenzijdig te benoemen. Toch kan er,

---

<sup>92</sup> A. DE BECKER, "De kroniek van het Belgische Ambtenarenrecht 1999-2008", *RW* 2008-09, afl. 28, 1155; S. DE SOMER, S. LAMBRECHT en V. VERBEECK "De toepasselijkheid van algemene publiekrechtelijke regelgeving en beginselen op autonome overheidsbedrijven, IVA's en EVA's", *TBP* 2011, 15.

<sup>93</sup> A. DE BECKER, "Het ontslag van arbeidscontractanten in de publieke sector" in M. RIGAUX en W. RAUWS (eds), *Actuele problemen van het arbeidsrecht 8. Actualia van het ontslagrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (145) 147.

<sup>94</sup> J. JANVIER, *Contractanten in overheidsdienst*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 6-7.

<sup>95</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 209-210.

zelfs zonder een wettelijke grondslag, afgeweken worden van de statutaire tewerkstelling op grond van dit beginsel, ook al blijft de contractuele tewerkstelling de uitzondering.<sup>96</sup>

**60.** Het algemeen rechtsbeginsel van de veranderlijkheid van openbare dienst kan gekwalificeerd worden als een algemeen middelenbeginsel dat de behartiging van het algemeen belang voor ogen heeft.<sup>97</sup> De behartiging van het algemeen belang - waarvoor zelfs elk particulier belang moet wijken - verklaart de bijzondere positie van de overheid.<sup>98</sup> Er mag van dit beginsel enkel worden afgeweken in de mate dat het doel, waarvoor dat beginsel ingezet wordt, niet in het gedrang komt. Dit houdt dus in dat in uitzonderlijke omstandigheden van het veranderlijksheidsbeginsel kan worden afgeweken, zolang de behartiging van het algemeen belang hierdoor niet belemmerd wordt. Het aanwerven van overheidspersoneel door een arbeidsovereenkomst mag de noodzaak om de openbare dienst te kunnen blijven aanpassen ter behartiging van het algemeen belang niet in het gedrang brengen. Bovendien zijn die afwijkingen beperkt tot aanwervingen die buiten het permanent kader geschieden.<sup>99</sup>

**61.** Aangezien de grondslag voor de statutaire tewerkstelling gebaseerd is op het veranderlijksheidsbeginsel van openbare dienst, beschikt de overheid niet over een volwaardige keuzevrijheid tussen beide tewerkstellingswijzen, tenzij dit expliciet door de wetgever voorzien is.<sup>100</sup> Slechts wanneer de aanwerving van een personeelslid als uitzonderlijk te beschouwen is, kan de betrokken overheidsinstelling, zelfs zonder wettelijke grondslag, kiezen voor personeel met een arbeidsovereenkomst. Alleen in dergelijke situatie kan de overheidsinstelling vrij kiezen tussen beide tewerkstellingsvormen. In alle andere gevallen kan een volwaardige keuzevrijheid tussen beide regimes slechts bestaan op basis van een regel met kracht van wet.<sup>101</sup>

**62.** Met betrekking tot de lokale besturen heeft de Vlaamse decreetgever deze keuzevrijheid bij Decreet van 3 juni 2016 geïntroduceerd in het Gemeentedecreet van 2005. Al geruime tijd werd het probleem benadrukt dat er bij de overheid twee regimes naast elkaar bestonden en waarbij de regel van statutaire tewerkstelling niet meer overeenstemde met de praktijk.<sup>102</sup> Volgens het gewijzigde art. 104, §1 Gemeentedecreet kan het personeel van de gemeenten voortaan in statutair of contractueel dienstverband aangesteld worden.<sup>103</sup> Door deze wijziging worden de

---

<sup>96</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 222-223.

<sup>97</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 224.

<sup>98</sup> J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 5.

<sup>99</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 225.

<sup>100</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 226.

<sup>101</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 226-227.

<sup>102</sup> A. DE BECKER, "Autonomie en keuzevrijheid voor de tewerkstelling bij de gemeenten: wat zijn de gevolgen van dit nagenoeg onbegrensd vertrouwen?", *T.Gem.* 2016, afl. 4, 226; A. DE BECKER en B. LOMBAERT, "De juridische grondslag van de arbeidsverhoudingen tussen de overheid en haar personeel" in R. ANDERSEN en K. LEUS (eds.), *Hervorming van het openbaar ambt*, Brugge, die Keure, 2002, (81) 82.

<sup>103</sup> Art. 13 Decr. VI. 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; art. 104, §1 Gemeentedecreet 15 juli 2005, *BS* 31 augustus 2005.

statutaire en contractuele tewerkstelling voor lokale besturen op gelijke voet geplaatst. De Memorie van Toelichting verzekert dat er niet geraakt wordt aan het vermoeden van statutaire tewerkstelling wanneer het bestuur heeft nagelaten zich uitdrukkelijk uit te spreken over het dienstverband.<sup>104</sup>

**63.** Voor het federaal administratief openbaar ambt is de voorkeur voor statutaire tewerkstelling terug te vinden in art. 3 van de wet van 22 juli 1993.<sup>105</sup> Art. 4 van diezelfde wet – dewelke vervangen werd door art. 443 van de Programmawet I van 24 december 2002 – geeft de mogelijkheid aan de Koning om bij een in ministerraad overlegd koninklijk besluit te bepalen in welke omstandigheden er personeelsleden aangeworven kunnen worden met een arbeidsovereenkomst. Tot op heden heeft de Koning van deze mogelijkheid nog geen gebruik gemaakt, waardoor het initiële art. 4 nog steeds van toepassing is. Daarin voorzag de wetgever in vier uitzonderingen op het principe van statutaire tewerkstelling bij de federale overheid.<sup>106</sup>

### **2.2.2 Uitzondering: contractuele tewerkstelling**

**64.** Het is dus duidelijk dat de contractuele tewerkstelling bij het federaal administratief openbaar ambt slechts in welbepaalde gevallen mogelijk is. Deze uitzonderingen werden wettelijk vastgelegd in art. 4 van de wet van 22 juli 1993, maar konden sinds de hoger vermelde wettelijke invoering van art. 443 van de Programmawet I van 24 december 2002 uitgebreid worden door de Koning.

**65.** Doordat de Koning nog geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid, bevat art. 4 van de wet van 22 juli 1993 nog steeds slechts vier mogelijkheden om personeel met een arbeidsovereenkomst aan te werven.<sup>107</sup> Deze mogelijkheden zijn de volgende:<sup>108</sup>

- Om aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen. Het gaat ofwel om in de tijd beperkte acties ofwel om een buitengewone toename van het werk;
- Om ambtenaren te vervangen bij gehele of gedeeltelijke afwezigheid, ongeacht of ze in dienstactiviteit zijn of niet, wanneer de duur van die afwezigheid tot vervanging noopt. Dit neemt de mogelijkheid niet weg voor de overheid om die ambtenaar door een andere ambtenaar te vervangen;

---

<sup>104</sup> Memorie van Toelichting bij het ontwerp van Decr. VI. 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. 731/1, 15.

<sup>105</sup> Art. 3 Wet 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, *BS* 14 augustus 1993; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 42.

<sup>106</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 495; A. DE BECKER, "Het ontslag van arbeidscontractanten in de publieke sector" in M. RIGAUX en W. RAUWS (eds), *Actuele problemen van het arbeidsrecht 8. Actualia van het ontslagrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (145) 148.

<sup>107</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 495-497.

<sup>108</sup> Art. 3, §1, lid 1 Wet 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, *BS* 14 augustus 1993.

- Om aanvullende of specifieke opdrachten te vervullen. Deze opdrachten worden gespecificeerd in het Koninklijk Besluit van 1 februari 1993 dat vijf categorieën van opdrachten onder die noemer bracht;<sup>109</sup>
- Om te voorzien in de uitvoering van taken die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisten. De federale wetgever wilde hiermee meer kunnen inspelen op de vraag naar een performantere administratie.<sup>110</sup>

**66.** In beginsel kon de overheid geen personeelsleden bij arbeidsovereenkomst tewerkstellen, tenzij zij vielen onder één van de uitzonderingsgronden. Volgens de Raad van State was het de overheid dan ook niet toegelaten om bij koninklijk besluit de rechtspositie van een deel van het personeel te wijzigen als blijkt dat die personeelscategorie niet duidelijk onder één van bovenvermelde uitzonderingsgronden kon worden geplaatst.<sup>111</sup> Niettemin blijkt uit de praktijk dat besturen de uitzonderingsgronden zeer ruim interpreteren. Bovendien valt uit de Memorie van Toelichting van het Gemeentedecreet zelfs af te leiden dat men verder op het elan van contractuele tewerkstelling wil gaan, ook al ging het Gemeentedecreet vroeger in beginsel uit van statutaire tewerkstelling.<sup>112</sup>

## 2.3 Bij de autonome overheidsbedrijven

### 2.3.1 Principe: statutaire tewerkstelling

**67.** Ook bij de autonome overheidsbedrijven verkreeg de statutaire tewerkstelling wettelijke voorrang op grond van art. 29 Wet Autonome Overheidsbedrijven.<sup>113</sup> Dit houdt verband met de taak van openbare dienst van de autonome overheidsbedrijven. Bovendien zijn zij ook onderworpen aan bijzondere publiekrechtelijke regels, aangezien zij een taak van openbare dienst uitoefenen.<sup>114</sup> De kerntaken van de autonome overheidsbedrijven omvatten niet enkel de taken van openbare dienst, maar ook nog een hele reeks andere activiteiten die buiten het domein van de gangbare organieke openbare diensten vallen.<sup>115</sup> Voor de statutaire tewerkstelling wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de taken van openbare dienst en de andere taken, waardoor het van toepassing is op gans het personeel van de autonome overheidsbedrijven. Door geen rekening te houden met welke taak een bepaald personeelslid zich bezighoudt, wordt de rechtszekerheid

---

<sup>109</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 45-46; KB 1 februari 1993 tot bepaling van de bijkomende of specifieke opdrachten in de federale overheidsdiensten, de programmatorische overheidsdiensten en de diensten die ervan afhangen, alsook in sommige instellingen van openbaar nut, BS 25 februari 1993.

<sup>110</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 503.

<sup>111</sup> RvS 18 oktober 2000, nr. 90.291, Fagard.

<sup>112</sup> A. DE BECKER, "De invloed van de rechtspraak en de regelgeving van de Europese Unie op de rechtspositie van het Belgische overheidsperoneel", *CDPK* 2010, 420.

<sup>113</sup> Art. 29 Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, BS 27 maart 1991; J. JACQMAIN, "Le statut du personnel des entreprises publiques autonomes", in P. DE BRUYCKER (ed.), *Les entreprises publiques autonomes*, Brussel, Bruylant, 1992, (171) 171.

<sup>114</sup> S. BAETEN, *De overheid als ondernemer*, Brugge, die Keure, 2003, 110-111; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 243.

<sup>115</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 85.

gevrijwaard. Het zou immers moeilijk zo niet onmogelijk zijn om voor elk personeelslid exact te bepalen waaruit zijn taakomschrijving voornamelijk zal bestaan.<sup>116</sup>

**68.** Volgens DE BECKER is het opmerkelijk dat art. 29 Wet Autonome overheidsbedrijven het onderscheid tussen de taken van openbare dienst en de andere taken niet maakt.<sup>117</sup> Het zou eerder logisch zijn dat de statutaire tewerkstelling verband houdt met de taken van openbare dienst en niet voor de andere taken.<sup>118</sup> Hij suggereert dat enkel de personeelsleden die aangeworven zijn ter uitvoering van een openbare diensttaak statutair tewerkgesteld kunnen worden, aangezien dit in het verlengde ligt van de theorie van de openbare dienst. Deze redenering lijkt vanzelfsprekend, vermits het ons vreemd doet aanvoelen dat een personeelslid, dewelke zich nooit bezighoudt met een taak van openbare dienst, toch statutair aangesteld kan worden.<sup>119</sup>

**69.** Ook al lijkt bovenstaande ons logisch, toch maakt art. 29 Wet Autonome Overheidsbedrijven dit onderscheid niet. Bovendien is het een huzarenstuk om voor elk aangesteld personeelslid voorafgaand te bepalen of hij zich al dan niet bezighoudt met een openbare diensttaak of met zuiver commerciële en industriële taken. Uit de koppeling van de statutaire tewerkstelling aan het beginsel van veranderlijkheid van openbare dienst kan afgeleid worden dat de personeelsleden die niet aangeworven worden in het kader van een opdracht van openbare dienst, niet statutair aangesteld kunnen worden.<sup>120</sup>

### **2.3.2 Uitzondering: contractuele tewerkstelling**

**70.** Ook bij de autonome overheidsbedrijven geldt de statutaire tewerkstelling als regel en de contractuele aanwerving als uitzondering. Een autonoom overheidsbedrijf kan echter via de in de wet bepaalde afwijkingen personeel tewerkstellen met een arbeidsovereenkomst. Volgens art. 29, §1 is dit mogelijk in de volgende situaties:<sup>121</sup>

- Om aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen. Het gaat ofwel om in de tijd beperkte acties ofwel om een buitengewone toename van het werk;
- Om te voorzien in de uitvoering van taken die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen;
- Om statutaire of contractuele personeelsleden te vervangen gedurende periodes van tijdelijke, gehele of gedeeltelijke afwezigheid;

---

<sup>116</sup> K. DECKERS, "Publiekrechtelijke afwijkingen van het vennootschapsrecht voor autonome overheidsbedrijven: evolutie 1991-2014 aan de hand van de casus van bpost", *TBP* 2014, 233.

<sup>117</sup> S. DE SOMER, S. LAMBRECHT en V. VERBEECK "De toepasselijkheid van algemene publiekrechtelijke regelgeving en beginselen op autonome overheidsbedrijven, IVA's en EVA's", *TBP* 2011, 15.

<sup>118</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 85; M. DAMAR, "entreprises publiques autonomes: le pari de la troisième voie pour 120.000 travailleurs", in X, *Les entreprises publiques autonomes. La nouvelle loi du 21 mars 1991*, Brussel, Bruylant, 1992, (163) 165.

<sup>119</sup> S. DE SOMER, S. LAMBRECHT en V. VERBEECK "De toepasselijkheid van algemene publiekrechtelijke regelgeving en beginselen op autonome overheidsbedrijven, IVA's en EVA's", *TBP* 2011, 14-15.

<sup>120</sup> S. DE SOMER, S. LAMBRECHT en V. VERBEECK "De toepasselijkheid van algemene publiekrechtelijke regelgeving en beginselen op autonome overheidsbedrijven, IVA's en EVA's", *TBP* 2011, 15.

<sup>121</sup> Art. 29, §1 Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 27 maart 1991.

- Om bijkomstige of specifieke opdrachten uit te voeren.

Het is duidelijk dat de wetgever zijn mosterd heeft gehaald bij de afwijkingen op de principiële statutaire aanstelling in kader van de wet van 21 maart 1991.

**71.** Het principe van statutaire tewerkstelling staat bij de autonome overheidsbedrijven al een geruime tijd onder druk, aangezien het niet overeenstemt met de praktijk. Bovendien heeft de wetgever via de Wet van 16 december 2015 de Wet Autonome Overheidsbedrijven op bepaalde punten gewijzigd en werd het principe van statutaire tewerkstelling voor enkele autonome overheidsbedrijven verlaten.<sup>122</sup> De wetgever wilde hiermee de Wet Autonome Overheidsbedrijven op bepaalde punten moderniseren, hetgeen noodzakelijk was om deze bedrijven een gelijk speelveld te bezorgen ten aanzien van hun concurrenten.<sup>123</sup> Zo dient de wijze van benoeming en de werking van de bestuursorganen van deze bedrijven afgestemd te worden aan de gewone regels van *corporate governance* die gelden voor genoteerde vennootschappen. Daarnaast maakt deze wetwijziging het mogelijk dat de overheidsparticipatie in beursgenoteerde autonome overheidsbedrijven kan worden afgebouwd tot minder dan 50% plus één aandeel.<sup>124</sup> Het is in principe zelfs mogelijk om deze bedrijven volledig te privatiseren, omdat er geen ondergrens aan de participatie is voorzien. Er kan wel nog een blokkeringsminderheid van 25% plus één aandeel aangehouden worden voor het nemen van strategische beslissingen, zoals bijvoorbeeld de wijziging van de statuten of het kapitaal.<sup>125</sup>

**72.** Die wijzigingen hebben wel slechts betrekking op twee autonome overheidsbedrijven, namelijk Proximus en Bpost. Voor hen wordt het principe van statutaire tewerkstelling verlaten. Sinds die wetwijziging geldt voor Proximus en Bpost voortaan *de jure* dat ze ook contractuele personeelsleden mogen aanwerven buiten de in art. 29 §1, lid 2 bepaalde afwijkingen.<sup>126</sup> Wel heeft de Koning de mogelijkheid om bij koninklijk besluit die wijzigingen uit te breiden tot elk ander autonoom overheidsbedrijf dat, gedurende ten minste twee opeenvolgende boekjaren, minimum 75% van zijn jaaromzet (exclusief BTW) behaalt uit activiteiten die openstaan voor mededinging, zonder bij of krachtens de wet te zijn voorbehouden aan het betrokken bedrijf.<sup>127</sup>

**73.** Hiermee wordt de regelgeving met betrekking tot deze twee bedrijven in overeenstemming gebracht met de praktijk, waar de contractuele aanwerving gedurende een ruime tijd reeds de regel was geworden. Door de steeds toenemende druk van liberalisering van de markt namen deze bedrijven al langer een dynamische interpretatie aan van art. 29, §1, lid 2 Wet Autonome Overheidsbedrijven. Proximus was al in 1996 gestopt met het aannemen van nieuw statutair

---

<sup>122</sup> Wet 16 december 2015 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 12 januari 2016.

<sup>123</sup> C. FORNOVILLE en J. DELVOIE, *Proximus en Bpost stap dichterbij privatisering*, [www.eubelius.com/nl/spotlight/proximus-en-bpost-stap-dichterbij-privatisering](http://www.eubelius.com/nl/spotlight/proximus-en-bpost-stap-dichterbij-privatisering) (consultatie 10 mei 2017).

<sup>124</sup> Memorie van Toelichting bij het ontwerp van Decr. VI. tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 2014-2015, nr. 1287/001, 4-5.

<sup>125</sup> M. DE ROO, *Bpost maakt zich op voor privatisering*, [www.tijd.be/nieuws/archief/Bpost-maakt-zich-op-voor-privatisering/9764637](http://www.tijd.be/nieuws/archief/Bpost-maakt-zich-op-voor-privatisering/9764637) (consultatie 10 mei 2017).

<sup>126</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 47.

<sup>127</sup> Art. 5 Wet 16 december 2015 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 12 januari 2016.

personeel. Toch is in het telecombedrijf nog steeds meer dan een derde van het personeel statutair tewerkgesteld.<sup>128</sup>

## 2.4 Gevolgen van dit onderscheid

**74.** Het onderscheid tussen personeelsleden die ofwel statutair ofwel contractueel worden aangesteld in de publieke sector brengt enkele belangrijke gevolgen met zich mee, waarvan ik kort enkele toelicht. De bestaande rechtspositieregelingen werden aanvankelijk geschreven vanuit het principe van de statutaire tewerkstelling.

**75.** Uit de rechtsleer valt af te leiden dat de laatste jaren het verschil in loon- en arbeidsvoorwaarden tussen statutair en contractueel personeel steeds kleiner geworden is. Niettemin dient er een onderscheid gemaakt te worden tussen de rechten en plichten die rusten op het contractueel aangeworven personeel.<sup>129</sup> In het federaal administratief openbaar ambt is het voor contractueel aangeworven personeelsleden in beginsel niet mogelijk om een volledige loopbaan uit te bouwen, vermits zij slechts in bepaalde omstandigheden met een precair of functiegerelateerd karakter kunnen worden tewerkgesteld. Men gaat er nog steeds van uit dat een ambtenaar via een vergelijkende selectie wordt aangetrokken en op die manier zijn loopbaan verder kan uitbouwen door deel te nemen aan bevorderingsproeven.<sup>130</sup> Deze regel dient genuanceerd te worden aangezien het mogelijk is om arbeidscontractanten aan te werven in managementfuncties, op voorwaarde dat ook hier het functiegerelateerd karakter van de contractuele tewerkstelling behouden blijft.<sup>131</sup>

**76.** Hieruit vloeit voort dat het in beginsel onmogelijk is voor arbeidscontractanten om hun gezag uit te oefenen over het statutair personeel. Dit dient echter genuanceerd te worden door enkele uitspraken van de Raad van State. Daarin oordeelde het dat contractanten in bepaalde managementfuncties de mogelijkheid moeten hebben om tuchtsancties uit te spreken ten aanzien van statutair personeel, omdat anders een degelijke uitoefening van die functie aanzienlijk moeilijker wordt.<sup>132</sup> Daarnaast blijkt een tuchtregeling voor arbeidscontractanten vrijwel onbestaande in de publieke sector.<sup>133</sup>

---

<sup>128</sup> Memorie van Toelichting bij het ontwerp van Decr. VI. tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 2014-2015, nr. 1287/001, 9.

<sup>129</sup> R. JANVIER, "Over overheden, contractanten en ambtenaren: geen vrijblijvende "ménage à trois", in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, (1) 26.

<sup>130</sup> A. DE BECKER, "Het ontslag van arbeidscontractanten in de publieke sector" in M. RIGAUX en W. RAUWS (eds), *Actuele problemen van het arbeidsrecht 8. Actualia van het ontslagrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (145) 152.

<sup>131</sup> Dit is mogelijk op basis van volgende uitzonderingsgronden: Art. 4, §1, 4° Wet 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, *BS* 14 augustus 1993 en art. 29, §1, 4° Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 27 maart 1991; A. DE BECKER, "Het ontslag van arbeidscontractanten in de publieke sector" in M. RIGAUX en W. RAUWS (eds), *Actuele problemen van het arbeidsrecht 8. Actualia van het ontslagrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (145) 153.

<sup>132</sup> RvS 21 november 2008, nr. 188.123, Maes; RvS 31 maart 2009, nr. 192.102, Bequet; A. DE BECKER, "Het ontslag van arbeidscontractanten in de publieke sector" in M. RIGAUX en W. RAUWS (eds), *Actuele problemen van het arbeidsrecht 8. Actualia van het ontslagrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (145) 153.

<sup>133</sup> R. JANVIER, "Over overheden, contractanten en ambtenaren: geen vrijblijvende "ménage à trois", in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, (1) 26-27.





## Hoofdstuk 3. Het collectief overleg vs. het stijgend aantal arbeidscontractanten

### 3.1 Inleiding

77. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de huidige rol van het collectief overleg- en onderhandelingsmodel, zowel in de publieke sector als bij de autonome overheidsbedrijven. Echter, doorheen de jaren is er – mede door de Copernicushervorming – een ontwikkeling geweest, waarbij men de personeelsmateries op een andere manier is gaan benaderen. Hierdoor worden zowel in de publieke sector als bij de autonome overheidsbedrijven steeds meer contractuele personeelsleden aangeworven. Zoals reeds gebleken is (*supra* randnummer 7) , zijn zij bij enkele autonome overheidsbedrijven inmiddels in de meerderheid.

78. Daarnaast wordt in dit deel toegelicht welk essentieel verschil voortvloeit uit een vergelijking van het collectief overleg in de publieke sector met die van de autonome overheidsbedrijven. Tenslotte wordt er nagegaan welke invloed dit heeft op de kwaliteit van de onderhandelingen bij beide systemen.

### 3.2 Situatie in de publieke sector

#### 3.2.1 Een eigen regeling voor de publieke sector

79. De specifieke redenen waarom de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector niet door de CAO-Wet geregeld konden worden, vloeiden voort uit de eigenheid van de arbeidsrelatie. De overheid was bereid om over te gaan tot onderhandelingen met de vakorganisaties, maar dit mocht niet ten koste gaan van het beginsel dat zij eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van haar personeelsleden kon vaststellen.<sup>134</sup> Als gevolg hiervan dienden de personeelsleden in de publieke sector in beginsel aangesteld te worden in een specifieke ambtelijke status, hetgeen afweek van het gewone arbeidsrecht. De overheid behoorde steeds de behartiging van het algemeen belang voor ogen te houden, zelfs als dat ten koste zou gaan van een particulier belang.<sup>135</sup>

80. Die bijzondere positie van de overheid heeft tot gevolg dat het bestuursrecht beschikt over een aantal mechanismen die de fundamentele ongelijkheid tussen de overheid en de burger organiseren. Deze fundamentele ongelijkheid is onder meer terug te vinden in de verordende bevoegdheid en in het recht van de administratie om gezagshalve - d.i. zonder de instemming van de betrokkene - uitvoerbare beslissingen te nemen.<sup>136</sup> Om deze ongelijkheid enigszins in goede

---

<sup>134</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 33.

<sup>135</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 172.

<sup>136</sup> J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 5; A. VRANCKX, *Administratieve rechtshandelingen*, Adm. Lex., 1961, nr. 9.

banen te leiden, is er een belangrijk rol weggelegd voor de beginselen van behoorlijk bestuur om de objectiviteit en neutraliteit van de overheid ten aanzien van haar burgers te garanderen.<sup>137</sup>

**81.** Doordat de overheid steeds het algemeen belang in het achterhoofd dient te houden, moet het in staat zijn om eenzijdig de rechtspositie van de ambtenaren te kunnen wijzigen, zelfs wanneer de gewijzigde arbeidsvoorwaarde nadeliger is voor de ambtenaar in kwestie.<sup>138</sup> Daarnaast beschikt een ambtenaar niet over een verkregen recht om de voordelen die verbonden zijn aan zijn functie te behouden.<sup>139</sup>

**82.** In het arbeidsrecht is dergelijke eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsomstandigheden in beginsel onmogelijk, aangezien daar geen volwaardig *ius variandi* voorhanden is (*infra* randnummers 118 ev.). Uit art. 1134 BW vloeit voort dat een overeenkomst de partijen tot wet strekt. Dit beginsel wordt herhaald in art. 25 Arbeidsovereenkomstenwet, dat vermeldt dat een beding waarbij het de werkgever toegelaten is om eenzijdig de voorwaarden van de arbeidsovereenkomst te wijzigen, nietig is.<sup>140</sup> Volgens het Hof van Cassatie heeft deze bepaling enkel betrekking op de wijziging van de essentiële arbeidsvoorwaarden van de arbeidsovereenkomst. De niet-essentiële arbeidsvoorwaarden blijven hier echter buiten schot.<sup>141</sup> Dit verbod op het eenzijdig wijzigen van essentiële arbeidsvoorwaarden staat in schril contrast met het eenzijdige wijzigingsrecht van de overheid, hetgeen voortvloeit uit haar specifieke taak.<sup>142</sup>

**83.** Vanuit deze achtergrond was het begrijpelijk dat de wetgever voorzag in een specifieke regeling betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector, waarbij het eenzijdig wijzigen van de arbeidsverhoudingen door de overheid niet uit het oog mocht verloren worden.<sup>143</sup> Het was noodzakelijk dat het collectief overlegmodel in de publieke sector aangepast zou worden aan de eigenheden van het recht van het overheidspersoneel, voortvloeiend uit de beginselen van het bestuursrecht. Vanuit deze achterliggende gedachte voorzag de wetgever in 1974 in een eigen vakbondsstatuut voor de publieke sector.<sup>144</sup>

---

<sup>137</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 172; F. VANDENDRIESSCHE, "Het toepassingsgebied van de beginselen van behoorlijk bestuur", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, (35) 47.

<sup>138</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 172; RvS 9 mei 2011, nr. 213.046, De Bruycker.

<sup>139</sup> RvS 18 oktober 2000, nr. 90.289, Moreau.

<sup>140</sup> Wet 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, BS 22 augustus 1978; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 31 en 595.

<sup>141</sup> Cass. 14 oktober 1991, RW 1991-92, 809; D. HEYLEN, I. VERREYNT en L. VERMEULEN, *De beëindiging van de arbeidsovereenkomst onder het eenheidsstatuut*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 131-132.

<sup>142</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 173; Cass. 14 oktober 1991, RW 1991-92, 809; Cass. 20 december 1993, Arr. Cass. 1993, 1085.

<sup>143</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 172.

<sup>144</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 173.

### 3.2.2 Juridische afdwingbaarheid

**84.** Met de Wet Vakbondsstatuut van 1974 trachtte de wetgever het eenzijdige karakter van het statuut te behouden, terwijl er voor de representatieve vakorganisaties ruimte ontstond om vooraf te onderhandelen of te overleggen over de vaststellingen en wijzigingen van de rechtspositie van het statutair en contractueel personeel.<sup>145</sup> Deze plicht tot voorafgaand onderhandelen of overleggen dient te gebeuren via welbepaalde procedures en is echter niet vrijblijvend. Indien de betrokken procedures door de overheid niet gevolgd worden, kan bij de Raad van State de nietigverklaring gevorderd worden van de betrokken regeling wegens de schending van een substantiële vormvereiste. Een uitzondering geldt voor de onderhandelingsprocedure bij materies die bij wet geregeld worden. Indien in dergelijk geval de procedure niet gerespecteerd wordt vóór de stemming, is er in geen enkele sanctie voorzien als gevolg van de prerogatieven van de wetgevende macht.<sup>146</sup> De verplichting van voorafgaande onderhandelingen of overleg raakt de openbare orde niet. Dit brengt met zich mee dat het middel met betrekking tot de schending van een substantieel vormvoorschrift tijdig ingesteld moet worden, aangezien het middel anders onontvankelijk verklaard kan worden.<sup>147</sup>

**85.** Na het volgen van de onderhandelingsprocedure worden de conclusies genoteerd in een protocol, dat ofwel het eenparig akkoord van al de afvaardigingen, het akkoord tussen de overheidsafvaardiging en de vakbondsafvaardiging of het respectieve standpunt van elke afvaardiging bevat.<sup>148</sup>

**86.** Naast een onderhandelingsprocedure voorziet de Wet Vakbondsstatuut voor bepaalde materies, voornamelijk met betrekking tot de arbeidsomstandigheden, in een overlegprocedure. In tegenstelling tot een onderhandeling, resulteert het overleg enkel in "een met redenen omkleed advies" dat rechtstreeks wordt toegezonden aan de bevoegde overheid.<sup>149</sup> Het komt er met andere woorden op neer dat de beslissingen waarop het overleg van toepassing is door de wetgever als minder belangrijk worden geacht.<sup>150</sup> Volgens de Raad van State is het mogelijk dat een beslissing, waarvoor in beginsel een overleg geldt, toch het voorwerp kan uitmaken van een onderhandelingsprocedure. Dit kan verantwoord worden omwille van het feit dat een protocol zwaarder doorweegt dan een louter advies.<sup>151</sup> Het was de bedoeling om zoveel mogelijk materies te onderwerpen aan onderhandelingen. Voor de vakorganisaties bieden dergelijke

---

<sup>145</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *Parl.St. Kamer*, 1970-71, nr. 889/1, 15.

<sup>146</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 241-242; J. GENNEN, "Le statut syndical dans les services publics", *JTT* 1975, 130.

<sup>147</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 217; RvS 24 februari 1992, nr. 38.809, Naessens.

<sup>148</sup> Art. 9 Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *BS* 24 december 1974.

<sup>149</sup> Art. 11, §1, lid 3 Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *BS* 24 december 1974.

<sup>150</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *Parl.St. Kamer*, 1970-71, nr. 889/1, 6.

<sup>151</sup> RvS 30 maart 1999, nr. 79.561, Van Obergen.

onderhandelingen meer waarborgen, omdat protocollen grotere politieke en morele waarde bezitten dan met redenen omklede adviezen.<sup>152</sup>

**87.** Opvallend is dat in de Wet Vakbondsstatuut geen enkele bepaling terug te vinden is dat de overheid verplicht om, na de ondertekening van een protocol, juridische maatregelen te nemen om een protocol uit te voeren, zelfs niet wanneer er een akkoord is tussen alle deelnemers aan de onderhandeling.<sup>153</sup> Juridisch gezien is de overheid enkel verplicht om de onderhandelings- en overlegprocedure te respecteren. Hieruit valt af te leiden dat de overheid niet gebonden wilde worden door de uitkomst van de onderhandelingen of het overleg. De uitvoering van een overeengekomen protocol hangt dus m.a.w. volledig af van de bereidheid van de overheid zelf.<sup>154</sup> Dit heeft tot gevolg dat een protocol geen rechtsregel op zich vormt en zelf niet voor vernietiging vatbaar is. Volgens de Raad van State heeft het verplicht vermelden in een protocol van alle conclusies die voortvloeien uit een onderhandeling, niet automatisch tot gevolg dat zij uit zichzelf rechtskracht bezitten.<sup>155</sup> Zelfs wanneer de gevoerde onderhandelingen niet succesvol waren, kan de overheid in principe de door haar gewenste wijzigingen doordrijven.<sup>156</sup>

**88.** Om de overeengekomen politieke afspraken in een protocol juridisch afdwingbaar te maken, dient de inhoud van een protocol eerst omgezet te worden in positief recht, zoals een wet, decreet of koninklijk besluit. Via deze mechanismen worden dergelijke “*gentlemen’s agreements*” geïntegreerd in de juridische sfeer.<sup>157</sup> Vanuit juridisch oogpunt zijn protocollen niet rechtstreeks afdwingbaar. Hierdoor kan de implementatie ervan in bindende regelgeving niet worden afgedwongen door het overheidspersoneel of door de betrokken vakorganisaties, maar zal het volledig afhangen van de goodwill van de betrokken overheid. Het behoort immers tot de autonomie van de overheid in welke mate zij al dan niet zal overgaan tot de uitvoering van overeengekomen protocollen.<sup>158</sup>

**89.** Ook al is een protocol juridisch niet rechtstreeks afdwingbaar, toch beschikt het over een grote politieke en morele waarde. Volgens GENNEN beschikken deze “politieke verbintenissen” over een onrechtstreeks dwingend karakter.<sup>159</sup> Eerst en vooral is de overheid verantwoording verschuldigd aan de publieke opinie en het parlement waarom zij haar overeengekomen verbintenissen niet (volledig) nakomt. Daarnaast zullen ook de vakorganisaties met de niet-

---

<sup>152</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 192.

<sup>153</sup> E. PEREMANS, “Les relations sociales” in J. SAROT, *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, (597) 617; P. GEVERS (eds.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*, Brugge, die Keure, 1987, 130.

<sup>154</sup> P. GEVERS (eds.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*, Brugge, die Keure, 1987, 104.

<sup>155</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 220.

<sup>156</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 36.

<sup>157</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 243; P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 221.

<sup>158</sup> R. JANVIER en I. DE WILDE, “Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector”, in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 105.

<sup>159</sup> J. GENNEN, “Le statut syndical dans les services publics”, *JTT* 1975, 130-131; P. DE CUYPER, V. LOOTSCH, G. VAN GYES en A. SPINEUX, *Participatief management en de sturing van verandering in de Belgische overheidssector: case studies*, Gent, Academia Press, 2003, 25.

uitvoering geen genoegen nemen en zullen zij gebruik maken van allerhande actiemiddelen, zoals werkonderbrekingen. De overheid dient dus al deze drukkingsmiddelen in het achterhoofd te houden indien zij van plan is – al dan niet bewust – haar verbintenissen niet na te komen.<sup>160</sup> Ondanks de grote politieke en morele waarde van protocollen blijft de uiteindelijke beslissing om een protocol al dan niet uit te voeren, in tegenstelling tot bij een collectieve arbeidsovereenkomst in de particuliere sector, een eenzijdige beslissing vanwege de betrokken overheid.<sup>161</sup>

**90.** Ook een “met redenen omkleed advies” dat uit een overlegprocedure voortvloeit, heeft juridisch geen afdwingbare waarde. De overheid dient enkel verplicht het advies te vragen aan de vakorganisaties. De overheid kan hiervan steeds afwijken, hetgeen wel gemotiveerd dient te gebeuren.<sup>162</sup>

**91.** Uit voorgaande kunnen we concluderen dat het collectief onderhandelings- en overlegmodel materieel niet afdwingbaar is, maar slechts formeel. De wetgever vond dit de beste manier om een mechanisme van vakbondsinspraak te verzoenen met de eigenheid van het bestuursrecht. Terwijl het volgen van de onderhandelings- en overlegprocedure zelf wel een substantiële vormvereiste uitmaakt voor de overheid, brengt het resultaat ervan slechts protocollen met zich mee met een uitsluitend politieke en morele waarde.<sup>163</sup> De eenzijdige beslissingsbevoegdheid en het veranderlijke beginsel blijven in de publieke sector dus het uitgangspunt.<sup>164</sup>

### **3.2.3 Toename van arbeidscontractanten in de publieke sector**

**92.** Uit voorgaande blijkt (*supra* randnummers 84 ev.) dat de Wet Vakbondsstatuut het collectief overleg tracht te verzoenen met de eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. De Wet Vakbondsstatuut maakt het mogelijk voor de vakorganisaties om onderhandelingen en overleg te voeren, maar op het einde van de rit is het steeds de overheid die eenzijdig de wijzigingen oplegt. Enkel het verplicht voeren van onderhandelingen en overleg vormt voor de overheid een substantiële vormvereiste, dewelke bij een niet-naleving vernietigd kan worden door de Raad van State. Op die manier wilde de wetgever het collectief overleg in de publieke sector een kans geven, zonder dat het eenzijdig karakter van het statuut beknot zou worden.

---

<sup>160</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 221.

<sup>161</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 243.

<sup>162</sup> E. PEREMANS, “Les relations sociales” in J. SAROT, *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, (597) 617; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 244.

<sup>163</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 243-244; A. DE BECKER, “Collectieve verhoudingen 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) 173.

<sup>164</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheids personeel*, Brugge, die Keure, 2014, 36.

**93.** Dit bijzonder stelsel van collectief overleg in de publieke sector was in die tijd perfect verdedigbaar, aangezien de statutaire tewerkstelling in principe de regel vormde.<sup>165</sup>

**94.** Ten tijde van de ingrijpende hervorming van het federaal openbaar ambt tijdens de regering Verhofstadt I – de Copernicushervorming – werd er aangevoerd dat men meer personeel in de publieke sector zou moeten aanwerven met een arbeidsovereenkomst.<sup>166</sup> Met deze hervorming wilde men het *New Public Management* ingang verschaffen in het Belgische federaal openbaar ambt door het invoeren van een managementcultuur, dewelke haaks stond op de traditionele Belgische ambtelijke structuur. De typische loopbaanstructuur zou moeten wijken voor een functiestelsel, hetgeen op heel wat tegenkantingen stootte.<sup>167</sup>

**95.** De copernicushervorming zorgde voor een groter aantal overheidscontractanten in de publieke sector. Dit gebeurde telkens op een gelijkaardige wijze. Ook al bleef het principe van statutaire tewerkstelling behouden, toch werden de mogelijkheden om personeel met een arbeidsovereenkomst aan te werven, uitgebreid.<sup>168</sup> Door in meer mogelijkheden van contractuele tewerkstelling te voorzien werden deze uitzonderingsgronden steeds minder uitzonderlijk. De drie oorspronkelijke uitzonderingsgronden – voorzien in art. 4 van de wet van 22 juli 1993 voor het federaal ambt – kwamen reeds voor in de wetgeving met betrekking tot tijdelijke arbeid, namelijk de mogelijkheid om personeel te vervangen, het opvangen van een buitengewone toename van het werk en voor het uitvoeren van specifieke opdrachten.<sup>169</sup>

**96.** Door deze gewijzigde visie op de taken van de overheid en de manier waarop het overheids personeel die taken diende uit te oefenen, werden er enkele nieuwe uitzonderingsgronden geïntroduceerd. Zo werd er onder meer in de mogelijkheid voorzien om managers en ICT-personeel contractueel aan te werven. Ook publieke rechtspersonen die hun taken volledig of voor een deel in mededinging uitoefenden, werden in de mogelijkheid gesteld om personeel contractueel aan te werven.<sup>170</sup> Ondanks deze uitgebreide mogelijkheden om personeel contractueel aan te werven, wilde men de autoriteitsrelatie van de overheid ten opzichte van de burger niet uit het oog verliezen. Vandaar dat het principe van statutaire tewerkstelling als regel blijft gelden, ook al blijkt in de praktijk vaak juist het tegendeel.<sup>171</sup>

---

<sup>165</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 175-176.

<sup>166</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 176.

<sup>167</sup> A. DE BECKER, "Hoe de sneltrein een boemeltrein werd: de invloed van het arrest Jadot op de Copernicushervorming", *CDPK* 2007, 41-42.

<sup>168</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 177.

<sup>169</sup> A. DE BECKER en B. LOMBAERT, "De juridische grondslag van de arbeidsverhoudingen tussen de overheid en haar personeel" in R. ANDERSEN en K. LEUS (eds.), *Hervorming van het openbaar ambt*, Brugge, die Keure, 2002, (81) 95.

<sup>170</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 177.

<sup>171</sup> A. DE BECKER en B. LOMBAERT, "De juridische grondslag van de arbeidsverhoudingen tussen de overheid en haar personeel" in R. ANDERSEN en K. LEUS (eds.), *Hervorming van het openbaar ambt*, Brugge, die Keure, 2002, (81) 107; F. DELPEREE en C. HOREVOETS (eds.), *Contractuele personeelsleden bij regionale overheden*, Brussel, Bruylant, 1998, 222.

**97.** Het steeds groter wordende verschil tussen de regel en de praktijk zorgt voor enkele moeilijkheden.<sup>172</sup> Ook het collectief overlegstelsel van de Wet Vakbondsstatuut vertrok destijds van het uitgangspunt dat de arbeidsverhoudingen in de publieke sector fundamenteel steunen op eenzijdigheid. Vandaar dat de akkoorden die voortvloeien uit de onderhandelingen, slechts protocollen met een politieke en morele waarde tot gevolg hebben.<sup>173</sup>

**98.** Deze protocollen leiden tot aanpassingen van het administratief statuut van het statutair personeel en zijn van overeenkomstige toepassing op het contractueel personeel.<sup>174</sup> Het is zelfs zo dat bij de inwerkingtreding van het Koninklijk Besluit van 29 augustus 1985 in het oorspronkelijke art. 2 vermeld stond dat er enkel onderhandelingen dienden gevoerd te worden over de grondregelen die betrekking hadden op het statutair personeel.<sup>175</sup> Door de wet van 22 juli 1993 werd de Wet Vakbondsstatuut en het Koninklijk Besluit van 29 augustus 1985 aangepast. Sindsdien moet men steeds verplicht onderhandelingen voeren over alle grondregelen vermeld in het uitvoeringsbesluit, ongeacht of deze van toepassing zijn op het statutair of contractueel personeel.<sup>176</sup>

**99.** Het is duidelijk dat een steeds groter wordende groep van overheidscontractanten – waarbij de arbeidsrelatie berust op wederkerigheid – moeilijk te verzoenen lijkt met een collectief overlegmodel dat nog steeds uitgaat van een eenzijdige wijzigbaarheid vanwege de overheid. Hierdoor genieten de overheidscontractanten niet volledig van de bescherming van het statuut zoals de statutair tewerkgestelden, ook al zijn er reeds verscheidene reglementen die bepaalde aspecten van het administratief en geldelijk statuut op de arbeidscontractanten van toepassing verklaren.<sup>177</sup> In hoofdstuk 4 zal er onderzocht worden in welke mate de overheid ter behartiging van het algemeen belang eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van de groeiende groep overheidscontractanten kan wijzigen.

### **3.3 Situatie bij de autonome overheidsbedrijven**

#### **3.3.1 Bindend advies**

**100.** Door de wet van 21 maart 1991 werd er voor sommige economische overheidsbedrijven een nieuw onderhandelings- en overlegmodel in het leven geroepen dat zich bevindt tussen de CAO-Wet - met bindende collectieve arbeidsovereenkomsten - en de Wet Vakbondsstatuut - waarbij de

---

<sup>172</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 178.

<sup>173</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 257.

<sup>174</sup> Art. 2, §1, 1<sup>o</sup>, lid 3 Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, BS 24 december 1974.

<sup>175</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 196-197.

<sup>176</sup> Art. 2, §1, 1<sup>o</sup>, lid 3 Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, BS 24 december 1974; art. 2 KB 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1<sup>o</sup>, 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.

<sup>177</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 178.



eenzijdige beslissingsmacht van de overheid centraal staat.<sup>178</sup> Net zoals in de publieke sector, krijgt de statutaire tewerkstelling bij de autonome overheidsbedrijven nog steeds de voorkeur op grond van art. 29 Wet Autonome Overheidsbedrijven.<sup>179</sup> De personeelsleden bij de autonome overheidsbedrijven worden in de regel dus nog steeds eenzijdig benoemd. Echter, bij Bpost en Proximus heeft men sinds kort het principe van statutaire tewerkstelling verlaten (*supra* randnummers 71 ev.).

**101.** In tegenstelling tot de klassieke overheidsbedrijven, hebben de autonome overheidsbedrijven van de wetgever een vergaande autonomie verkregen inzake de opstelling van het statuut.<sup>180</sup> De raad van bestuur van elk autonoom overheidsbedrijf verkreeg de bevoegdheid om het administratief en geldelijk statuut vast te stellen en om er later wijzigingen aan te brengen. De raad van bestuur is wel verplicht het bindend advies te volgen van het betrokken paritair comité, op voorwaarde dat het advies aangenomen wordt met een tweederdemeerderheid.<sup>181</sup> Dit heeft tot gevolg dat het advies bindend is ten aanzien van de raad van bestuur. Niettegenstaande dit bindend advies, moet de raad van bestuur op basis van een formele beslissing het advies nog steeds omzetten in een eenzijdige administratieve rechtshandeling, dewelke een wijziging inhoudt van het administratief en geldelijk statuut.<sup>182</sup> In de Memorie van Toelichting van het wetsontwerp van de Wet Autonome Overheidsbedrijven staat vermeld dat "*het eventueel bereikte akkoord ter bekrachtiging zal voorgelegd worden aan de raad van bestuur*".<sup>183</sup> Volgens JANVIER zou het dwingend karakter van het advies van het betrokken paritair comité beschouwd kunnen worden als een soort van materiële afdwingbaarheid.<sup>184</sup>

**102.** De Raad van State bevestigde in het arrest GRANDMAIRE dat een eenzijdige administratieve rechtshandeling, waardoor de raad van bestuur zich het akkoord toe-eigent en uitvoerbaar verklaart, noodzakelijk is om dergelijk akkoord rechtstreeks in te kunnen roepen voor de Raad van State. De uitkomst van de onderhandelingen moet dus m.a.w. worden vastgesteld door de raad van bestuur, dewelke hiervoor over een discretionaire bevoegdheid beschikt. Alleen tegen de "bevestiging" van het akkoord door de raad van bestuur kan beroep worden aangetekend.<sup>185</sup> Pas

---

<sup>178</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl. 2, 348.

<sup>179</sup> Art. 29 Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 27 maart 1991; J. JACQMAIN, "Le statut du personnel des entreprises publiques autonomes", in P. DE BRUYCKER (ed.), *Les entreprises publiques autonomes*, Brussel, Bruylant, 1992, (171) 171.

<sup>180</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 241.

<sup>181</sup> Art. 33 en 34 Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 27 maart 1991; HUBERLANT, C., "La situation juridique du personnel des institutions parastatales", *RJDA* 1960, 257.

<sup>182</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 175.

<sup>183</sup> Memorie van toelichting bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1, 30.

<sup>184</sup> R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector", in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 109.

<sup>185</sup> RvS 26 oktober 2006, nr. 164.148, Grandmaire.

als de raad van bestuur de finale beslissing genomen heeft, is het inhoudelijk gebonden door het bindend advies van het betrokken paritair comité.<sup>186</sup>

**103.** Indien er in het betrokken paritair comité geen akkoord bereikt wordt met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen binnen één maand, dan verschilt de procedure naargelang om welke soort van aangelegenheden het gaat. Het geschil kan door de raad van bestuur of een representatieve vakorganisatie worden voorgelegd aan het Comité Overheidsbedrijven - dewelke bevoegd is voor alle autonome overheidsbedrijven - indien het handelt over de vaststelling of wijziging van grondregelen met betrekking tot de bezoldiging en het pensioenstelsel van het statutair personeel, de collectieve arbeidsverhoudingen en de organisatie van de sociale diensten.<sup>187</sup> Deze overdracht naar het Comité Overheidsbedrijven is in de praktijk tot op heden nog niet gebeurd.<sup>188</sup> Voor alle andere aangelegenheden kan de raad van bestuur beslissen over het voorstel met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen.<sup>189</sup>

### **3.3.2 Praktijk haalt de theorie in**

**104.** In het vorige hoofdstuk hebben we reeds kunnen vaststellen dat, ook al is de statutaire tewerkstelling voor de meeste autonome overheidsbedrijven nog steeds de regel, de meerderheid van de personeelsleden tewerkgesteld is met een arbeidsovereenkomst. Meer nog, de principiële statutaire tewerkstelling was *de facto* al gedurende een lange tijd dode letter.<sup>190</sup> Recentelijk werd zelfs afgezworen van de regel van statutaire tewerkstelling. Bpost en Proximus kunnen nu ook contractuele personeelsleden aanwerven die niet vallen onder de uitzonderingen van art. 29, §1, lid 2 Wet Autonome Overheidsbedrijven.<sup>191</sup> Voor de overige autonome overheidsbedrijven - Belgocontrol, NMBS en Infrabel - blijft het principe van de statutaire tewerkstelling gelden, al hebben ook zij te maken met een grote groep contractueel aangeworven personeelsleden.

## **3.4 Essentiële verschil tussen de publieke sector en de autonome overheidsbedrijven**

**105.** In deze afdeling wordt het meest essentiële verschil weergegeven tussen het collectief overlegsysteem in de publieke sector en bij de autonome overheidsbedrijven.

**106.** Het collectief overlegsysteem van de Wet Vakbondsstatuut verplicht de overheid weliswaar om te onderhandelen of te overleggen met de representatieve vakorganisaties, maar de resultaten

---

<sup>186</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl.2, 349.

<sup>187</sup> Memorie van toelichting bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1, 31.

<sup>188</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 175.

<sup>189</sup> Memorie van toelichting bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1, 31.

<sup>190</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 46-47.

<sup>191</sup> Wet 16 december 2015 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 12 januari 2016.

ervan zijn slechts politieke verbintenissen die vanuit juridisch oogpunt niet rechtstreeks afdwingbaar zijn. Een protocol vormt dus m.a.w. geen rechtsregel op zich en is niet voor vernietiging vatbaar. Deze bijzondere regeling trachtte de eenzijdige wijzigbaarheid van de overheid te verzoenen met het recht voor de vakorganisaties om te overleggen en te onderhandelen met de overheid.

**107.** De raad van bestuur van het autonoom overheidsbedrijf is bevoegd om het administratief en geldelijk statuut vast te stellen en te wijzigen. In tegenstelling tot het collectief overlegmodel in de publieke sector, is de raad van bestuur gebonden door een bindend advies van het betrokken paritair comité, indien dat advies werd aangenomen met een tweederdemeerderheid.<sup>192</sup> De eenzijdige wijzigbaarheid van de rechtspositie door de overheid – dat centraal staat in het collectief overlegstelsel van de Wet Vakbondsstatuut – wordt doorbroken bij de autonome overheidsbedrijven. De raad van bestuur moet dus de representatieve vakorganisaties verplicht volgen bij een door tweederdemeerderheid aangenomen advies.

**108.** Het bindend advies heeft tot gevolg dat de raad van bestuur hierdoor gebonden wordt, ook al moet het advies nog steeds omgezet worden in een eenzijdige administratieve rechtshandeling. Slechts indien de raad van bestuur van het autonoom overheidsbedrijf bij het nemen van de finale beslissing geen rekening houdt met het bindend advies, kan hiertegen een beroep aangetekend worden bij de Raad van State. Er kan dus alleen tegen de “bevestiging” van het akkoord beroep worden aangetekend.<sup>193</sup> Een gesloten protocol in de publieke sector daarentegen is juridisch niet rechtstreeks afdwingbaar, terwijl de autonome overheidsbedrijven bij het nemen van de finale beslissing wel rekening moet houden met het bindend advies. De vakorganisaties bij de autonome overheidsbedrijven bevinden zich dus in een veel gunstigere positie, aangezien de raad van bestuur verplicht is om hun bindende adviezen te volgen. Ondanks die gebonden bevoegdheid, moet de raad van bestuur het protocol wel nog goedkeuren, hetgeen betekent dat, juridisch gezien, het administratief en geldelijk statuut van de autonome overheidsbedrijven nog steeds gewijzigd wordt door middel van een eenzijdige administratieve rechtshandeling.<sup>194</sup>

**109.** Uit voorgaande vaststellingen kunnen we concluderen dat het grote verschil tussen beide modellen hem zit in de juridische afdwingbaarheid van de gesloten akkoorden in resp. de onderhandelingscomités en de paritaire comités. Het protocol bij de publieke sector is juridisch niet afdwingbaar, terwijl het bindend advies juridisch wel afdwingbaar is als de raad van bestuur bij het omzetten in een eenzijdige administratieve rechtshandeling hiermee geen rekening houdt. De eenzijdige wijzigbaarheid wordt dus doorbroken bij het collectief overleg bij de autonome overheidsbedrijven. Het dwingend karakter van dergelijk advies zou men kunnen omschrijven als

---

<sup>192</sup> Art. 33 en 34 Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, BS 27 maart 1991.

<sup>193</sup> RvS 26 oktober 2006, nr. 164.148, Grandmaire.

<sup>194</sup> A. DE BECKER, “Collectieve verhoudingen 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) 175.

een vorm van materiële afdwingbaarheid, dat de kwaliteit van de voorgaande onderhandelingen zeker ten goede komt.<sup>195</sup>

**110.** Ook al wordt de eenzijdige wijzigbaarheid door de raad van bestuur doorbroken in het collectief overlegstelsel van de autonome overheidsbedrijven, toch is het nog ver verwijderd van het systeem van bindende collectieve arbeidsovereenkomsten, zoals in de particuliere sector. Er is nog steeds een formele omzetting nodig van het betrokken overheidsbedrijf in concrete regelgeving.<sup>196</sup> Dit systeem van bindende adviezen algemeen van toepassing verklaren tot de overheden in de publieke sector zou naar mijn inziens een stap vooruit betekenen. Op die manier verkrijgen de vakorganisaties meer inspraak, zonder dat men te maken krijgt met een collectief overlegstelsel dat volledig gebaseerd is op wederkerigheid, zoals in de CAO-Wet.

---

<sup>195</sup> R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector", in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 109.

<sup>196</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 175; R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector", in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 109.



## **Hoofdstuk 4. Het eenzijdige wijzigingsrecht ten aanzien van het overheidspersoneel**

### **4.1 Inleiding**

**111.** Uit voorgaande is gebleken dat het collectief overlegsysteem in de publieke sector gebaseerd is op de mogelijkheid voor de overheid om eenzijdig de arbeidsverhoudingen te wijzigen. Ook al wordt die eenzijdige wijzigbaarheid deels doorbroken bij de autonome overheidsbedrijven, desondanks vormt ook hier de statutaire tewerkstelling nog altijd de regel. Er is nog steeds een omzetting nodig van het bindend advies door de raad van bestuur.

**112.** In dit hoofdstuk wordt er nader bekeken of het eenzijdig wijzigen van de arbeidsvoorwaarden mogelijk is. Alvorens we het eenzijdige wijzigingsrecht van de overheid ten aanzien van haar personeel analyseren, is het noodzakelijk om te bekijken in hoeverre het mogelijk is om overeengekomen arbeidsvoorwaarden – al dan niet eenzijdig – te wijzigen. In hoeverre kan de overheid in kader van het algemeen belang eenzijdig wijzigingen aanbrengen aan de arbeidsvoorwaarden van het contractueel aangeworven personeel. Van een arbeidsovereenkomst kan in beginsel enkel afgeweken worden wanneer daarover een akkoord bereikt wordt.

**113.** Eerst en vooral wordt er stilgestaan bij het wijzigingsrecht van een particuliere werkgever in de arbeidsrelatie met zijn werknemers. Hieruit zal blijken dat het gemeen verbintenissenrecht – met art. 1134 BW op kop – een belangrijke rol speelt in de arbeidsrelatie. Vervolgens wordt het eenzijdige wijzigingsrecht besproken met betrekking tot de loon- en arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel. Alvorens stil te staan bij het wijzigingsrecht ten aanzien van de overheidscontractanten, wordt eerst het wijzigingsrecht ten aanzien van het statutair personeel toegelicht. Tenslotte wordt er nagegaan welke gevolgen dit met zich mee brengt voor het contractueel overheidspersoneel bij de autonome overheidsbedrijven.

### **4.2 De eenzijdige wijziging van arbeidsvoorwaarden volgens het gemeen arbeidsrecht**

#### **4.2.1 In beginsel: arbeidsovereenkomst = wet**

**114.** De verbindende kracht van de arbeidsovereenkomst – het zogenaamde beginsel *pacta sunt servanda* – geldt als uitgangspunt in de particuliere sector. Dit beginsel vloeit voort uit art. 1134 BW en stelt dat een (arbeids)overeenkomst de partijen tot wet strekt. Overeenkomsten kunnen enkel herroepen worden met een wederzijdse toestemming van de partijen of op grond van een wettelijke grondslag.<sup>197</sup> Dit uitgangspunt wordt herhaald in art. 20, 1° Arbeidsovereenkomstenwet,

---

<sup>197</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 122-123.

waarbij de werkgever verplicht wordt om de werknemer te doen werken op de manier, tijd en plaats zoals in de arbeidsovereenkomst overeengekomen werd. Het *pacta sunt servanda*-beginsel is dus expliciet van toepassing verklaard in het arbeidsrecht.<sup>198</sup>

**115.** Echter, het absolute karakter van dit beginsel in het arbeidsrecht vormde in het verleden meermaals een bron van discussie. Bepaalde rechtspraak en rechtsleer waren van oordeel dat het voor de werkgever mogelijk diende te zijn om eenzijdig de niet-essentiële arbeidsvoorwaarden te kunnen wijzigen.<sup>199</sup> Uiteindelijk werd deze discussie beslecht door het arrest van 20 december 1993, waarin het Hof van Cassatie oordeelde dat art. 1134 BW ook doorwerkt bij de arbeidsovereenkomsten. Het gevolg hiervan is dat alle overeengekomen arbeidsvoorwaarden, zowel de bijkomstige als de essentiële, in beginsel slechts met wederzijdse toestemming gewijzigd kunnen worden.<sup>200</sup> Later werd dit standpunt bevestigd door het arrest van 13 oktober 1997, met dit maal een uitdrukkelijke verwijzing naar art. 20, 1<sup>o</sup> Arbeidsovereenkomstenwet.<sup>201</sup>

**116.** Door deze rechtspraak van het Hof van Cassatie werd duidelijk gemaakt dat een eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden door de werkgever niet toegelaten is, ook al raakt die wijziging niet aan de essentiële arbeidsvoorwaarden. Hetgeen contractueel vastgesteld wordt door de partijen, valt buiten de sfeer van de gezagsuitoefening van de werkgever.<sup>202</sup>

#### **4.2.2 Uitzonderingen op pacta sunt servanda**

**117.** Uit voorgaande kunnen we concluderen dat de individuele arbeidsvoorwaarden in beginsel niet eenzijdig door de werkgever gewijzigd kunnen worden. Echter, in bepaalde omstandigheden zijn er afwijkingen mogelijk van de verbindende kracht van overeenkomsten. In deze afdeling worden de voornaamste afwijkingen overlopen. Enige nuancering van de reikwijdte van het *pacta sunt servanda*-beginsel is hier dus wel op zijn plaats.

##### **A. Ius variandi**

**118.** Ook al vormt het *pacta sunt servanda*-beginsel het uitgangspunt in de particuliere sector, toch komt het op regelmatige basis in aanvaring met de nood aan verandering en flexibiliteit die noodzakelijk is voor de bedrijfswereld. Vandaar is het belangrijk om na te gaan over welke mogelijkheden de werkgever beschikt om, ondanks het *pacta sunt servanda*-beginsel, toch

---

<sup>198</sup> M. VAN PUTTEN, *Het arbeidsrecht en de onderneming*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 794; N. GUNDT en W. RAUWS, "De wijziging van arbeidsovereenkomsten volgens Frans, Belgisch en Nederlands recht", *TSR* 2010, afl. 2, 239-240.

<sup>199</sup> B. CROIMANS en J. DE LAET, "Eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden op grond van het instructierecht?", *TSR* 2010, afl. 2, 506.

<sup>200</sup> Cass. 20 december 1993, *Arr. Cass.* 1993, 1085; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 124.

<sup>201</sup> Cass. 13 oktober 1997, [www.juridat.be](http://www.juridat.be); I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 125.

<sup>202</sup> B. CROIMANS en J. DE LAET, "Eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden op grond van het instructierecht?", *TSR* 2010, afl. 2, 507.

eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van zijn personeel te kunnen wijzigen.<sup>203</sup> Het *ius variandi* kan omschreven worden als “het recht van de werkgever om binnen bepaalde grenzen eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van zijn werknemer te wijzigen”.<sup>204</sup> Deze ruime definitie maakt het mogelijk om de verschillende omschrijvingen van dit begrip hieronder te laten vallen, aangezien het geen eenduidig begrip is en verschillende toepassingen kent. Het *ius variandi* beschikt in het Belgische recht dus niet over een expliciete en algemene wettelijke basis, mits enkele (beperkte) wettelijke uitzonderingen.<sup>205</sup>

**119.** In bepaalde gevallen wordt er toch een beperkt *ius variandi* toegelaten, ook al vormt de verbindende kracht van de overeenkomst de regel. Belangrijk om in het achterhoofd te houden is dat het *ius variandi*, in welke vorm dan ook, alleen betrekking kan hebben op bijkomstige arbeidsvoorwaarden en niet op essentiële arbeidsvoorwaarden, tenzij het gaat om wijzigingen die voortvloeien uit normatieve bepalingen die in een hogere rangorde staan dan de individuele arbeidsovereenkomst.<sup>206</sup>

**120.** SMITS is tot de vaststelling gekomen dat er drie verschillende soorten *ius variandi* bestaan. Eerst en vooral kan de werkgever de arbeidsvoorwaarden eenzijdig wijzigen krachtens een wijzigingsbeding in de arbeidsovereenkomst.<sup>207</sup> De geldigheid van dergelijke bedingen wordt in het verbintenissenrecht al lang niet meer ter discussie gesteld, zolang zij niet in strijd zijn met de openbare orde, goede zeden en dwingend recht.<sup>208</sup> Toch wordt de geldigheid van een wijzigingsbeding in een arbeidsovereenkomst grotendeels aan banden gelegd door art. 25 Arbeidsovereenkomstenwet. Zoals reeds aangehaald werd (*supra* randnummer 82), bepaalt dit artikel dat het eenzijdig wijzigen van de arbeidsvoorwaarden nietig is.<sup>209</sup> De wetgever was bezorgd en vreesde dat een eenzijdig wijzigingsbeding één van de partijen in een onevenredige positie zou plaatsen.<sup>210</sup> Toch verklaarde het Hof van Cassatie dat een wijzigingsbeding in de arbeidsovereenkomst onder bepaalde voorwaarden toch geldig is. In een arrest van 14 oktober 1991 oordeelde het Hof dat art. 25 Arbeidsovereenkomstenwet enkel de bedingen voor ogen had die een eenzijdige wijziging toelieten van essentiële arbeidsvoorwaarden, maar niet de bedingen die volgens de overeenkomst geen essentieel bestanddeel vormden.<sup>211</sup> Volgens procureur-generaal LENAERTS - gevolgd door het Hof van Cassatie - bleek uit de parlementaire voorbereiding dat het niet de bedoeling was om het wijzigingsrecht van de werkgever volledig uit te sluiten. Als gevolg hiervan kan de werkgever wel een wijzigingsrecht bedingen voor bijkomstige arbeidsvoorwaarden,

---

<sup>203</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 42-43.

<sup>204</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 44-45.

<sup>205</sup> P. HUMBLET, “Ius dominandi of ius variandi: what’s in a name?”, *RW* 1994-95, afl. 8, 241-242.

<sup>206</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 49 en 104.

<sup>207</sup> A. VAN BEVER, “Goede trouw en belangenafwegingen in het arbeidsrecht. Toepassing op de wijziging van arbeidsvoorwaarden”, *TSR* 2010, 510.

<sup>208</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 131.

<sup>209</sup> B. CROIMANS en J. DE LAET, “Eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden op grond van het instructierecht?”, *TSR* 2010, afl. 2, 511.

<sup>210</sup> N. GUNDT en W. RAUWS, “De wijziging van arbeidsovereenkomsten volgens Frans, Belgisch en Nederlands recht”, *TSR* 2010, afl. 2, 245.

<sup>211</sup> Cass. 14 oktober 1991, *RW* 1991-92, 809.



zelfs al zijn ze door de partijen onderling overeengekomen. Dit wordt vaak aangeduid als een "contractueel *ius variandi*".<sup>212</sup>

**121.** Om te weten of een bepaald wijzigingsbeding al dan niet geldig is, is het cruciaal om na te gaan welke arbeidsvoorwaarden als essentieel dienen beschouwd te worden. Elementen die volgens de huidige rechtspraak en rechtsleer als essentieel worden aanzien, zijn: het loon, de functie, de arbeidsplaats en de arbeidsduur. De precieze invulling van deze elementen wordt verder verduidelijkt bij het deel dat handelt over de arbeidscontractanten (*infra* randnummers 158 ev.).<sup>213</sup> Toch is het belangrijk om steeds in elke arbeidsovereenkomst na te gaan wat de intentie van de partijen is en of de betrokken arbeidsvoorwaarden bepalend zijn geweest voor het sluiten van de overeenkomst voor de partij in wiens voordeel ze werd bedongen.<sup>214</sup>

**122.** Als tweede variant achtte bepaalde rechtspraak en rechtsleer het mogelijk voor de werkgever om ofwel niet-essentiële arbeidsvoorwaarden aanzienlijk te wijzigen, ofwel om essentiële arbeidsvoorwaarden niet aanzienlijk te wijzigen. Elke wijziging die m.a.w. niet tot een onmiddellijke en onrechtmatige verbreking leidt lastens de werkgever, was volgens deze rechtspraak geoorloofd.<sup>215</sup> Uiteindelijk oordeelde het Hof van Cassatie bij arrest van 20 december 1993 dat alle overeengekomen arbeidsvoorwaarden, zowel de bijkomstige als de essentiële, in beginsel slechts met wederzijdse toestemming gewijzigd kunnen worden.<sup>216</sup> Het is voor de werkgever dus niet mogelijk om, in het licht van de huidige cassatierechtspraak, zonder wijzigingsbeding bijkomstige of essentiële arbeidsvoorwaarden eenzijdig te wijzigen.

**123.** Hieruit kon afgeleid worden dat het Hof van Cassatie – bij gebrek aan een wijzigingsbeding – het *ius variandi* van de werkgever in beginsel beperkt tot de niet-overeengekomen arbeidsvoorwaarden.<sup>217</sup> Desondanks wordt er regelmatig verwezen naar de leer van de goede trouw om het eenzijdig wijzigen van overeengekomen arbeidsvoorwaarden te rechtvaardigen. Het beginsel van de goede trouw is terug te vinden in art. 1134, lid 3 BW en zou een "marginaal wijzigingsrecht" verlenen aan de werkgever.<sup>218</sup> Dit marginale wijzigingsrecht levert slechts in een

---

<sup>212</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 132-133.

<sup>213</sup> N. GUNDT en W. RAUWS, "De wijziging van arbeidsovereenkomsten volgens Frans, Belgisch en Nederlands recht", *TSR* 2010, afl. 2, 247; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 135.

<sup>214</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 133.

<sup>215</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 123; P. HUMBLET, *De gezagsuitoefening door de werkgever*, Deurne, Kluwer, 1994, 134.

<sup>216</sup> Cass. 20 december 1993, *Arr. Cass.* 1993, 1085; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 124.

<sup>217</sup> N. GUNDT en W. RAUWS, "De wijziging van arbeidsovereenkomsten volgens Frans, Belgisch en Nederlands recht", *TSR* 2010, afl. 2, 241-242.

<sup>218</sup> P. HUMBLET, *De gezagsuitoefening door de werkgever*, Deurne, Kluwer, 1994, 143; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 123.

beperkt aantal gevallen een rechtvaardiging op om eenzijdig wijzigingen aan te brengen aan overeengekomen arbeidsvoorwaarden.<sup>219</sup>

**124.** Tenslotte, de derde variant van het *ius variandi* heeft volgens SMITS te maken met de arbeidsvoorwaarden waarover contractueel niets bepaald werd. Dit is het zogenaamde *ius dominandi*. Uit het voorgaande blijkt dat de werkgever in beginsel niet het recht heeft om de overeengekomen arbeidsvoorwaarden te wijzigen. Dus is het een werkgever dan wel toegelaten om eenzijdig de niet-overeengekomen arbeidsvoorwaarden te bepalen, zonder instemming van de werknemer?<sup>220</sup> Het antwoord op deze vraag luidt positief. Het is de werkgever wel degelijk toegelaten om de niet-overeengekomen arbeidsvoorwaarden eenzijdig te wijzigen.<sup>221</sup> Ook al spreekt men in dit geval vaak van een wijziging, toch voert de werkgever in feite geen wijziging door, maar vult hij de opengelaten aspecten van de arbeidsovereenkomst verder in. Zo wordt er nu en dan wel eens gesproken over het aanpassings- of invullingsrecht.<sup>222</sup>

**125.** Volgens de rechtsleer heeft het *ius dominandi* enkel betrekking op de arbeidsomstandigheden. Daarom is het belangrijk om het onderscheid te kennen tussen arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden.<sup>223</sup> Volgens art. 17, 2<sup>o</sup> Arbeidsovereenkomstenwet is de werknemer verplicht te handelen volgens de bevelen en de instructies die aan hem gegeven worden door de werkgever.<sup>224</sup> Arbeidsomstandigheden vormen dus het feitelijke kader waarbinnen de werknemer zijn arbeid verricht, zoals bijvoorbeeld: het gereedschap, de locatie in de onderneming waar de werknemer dient te werken en de personeelsomkadering.<sup>225</sup> Dit onderscheid is niet altijd even eenvoudig te maken. Het is perfect mogelijk dat de partijen zogenaamde arbeidsomstandigheden in hun overeenkomsten hebben opgenomen, waardoor ze als contractuele arbeidsvoorwaarden bestempeld kunnen worden.<sup>226</sup> Bovendien moet de werkgever bij het uitvoeren van zijn *ius dominandi* steeds de goede trouw respecteren op grond van art. 1134, lid 3 BW.<sup>227</sup>

---

<sup>219</sup> A. VAN BEVER, "Wijziging van arbeidsvoorwaarden", in F. HENDRICKX en C. ENGELS, *Arbeidsrecht – deel 2*, Brugge, die Keure, 2015, 121-122.

<sup>220</sup> B. CROIMANS en J. DE LAET, "Eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden op grond van het instructierecht?", *TSR* 2010, afl. 2, 509.

<sup>221</sup> B. CROIMANS en J. DE LAET, "Eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden op grond van het instructierecht?", *TSR* 2010, afl. 2, 510.

<sup>222</sup> I. VAN PUYVELDE, "De vermoedelijke wil tot verbreken", in M. RIGAUX en W. RAUWS, *Actuele problemen van het arbeidsrecht 8*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (295) 314; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 141.

<sup>223</sup> K. MAGERMAN, *Loonvoorwaarden wijzigen. Flexibiliteit in loon en loonvoordelen*, Brugge, die Keure, 2010, 194.

<sup>224</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 141; P. HUMBLET, *De gezagsuitoefening door de werkgever*, Deurne, Kluwer, 1994, 149.

<sup>225</sup> N. GUNDT en W. RAUWS, "De wijziging van arbeidsovereenkomsten volgens Frans, Belgisch en Nederlands recht", *TSR* 2010, afl. 2, 243.

<sup>226</sup> K. MAGERMAN, *Loonvoorwaarden wijzigen. Flexibiliteit in loon en loonvoordelen*, Brugge, die Keure, 2010, 194-195.

<sup>227</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 143.

## B. Andere mogelijke wijzigingen

### 1. Wijzigingen op basis van de wet

**126.** Volgens art. 1134, lid 2 BW kan een overeenkomst worden herroepen op de gronden die door de wet erkend worden. Dit zou het mogelijk maken dat een nieuwe wet een bestaande overeenkomst kan wijzigen. VAN EECKHOUTTE verduidelijkt deze wettelijke bepaling door te stellen dat het betrekking heeft op de uitzonderlijke gevallen waarin een overeenkomst beëindigd kan worden op grond van een eenzijdige wilsuiting, zoals de opzegging van een arbeidsovereenkomst of de herroeping ad nutum van een mandaat. Diezelfde auteur voegt wijzigingen aan de overeenkomst hier ook aan toe.<sup>228</sup> Volgens DE WILDE gaat het hier in feite om een vierde dimensie van het begrip *ius variandi*, naast het wijzigingsbeding, de goede trouw en het *ius dominandi*.<sup>229</sup>

**127.** Zo kan de werkgever bijvoorbeeld – op advies van een preventieadviseur – individuele maatregelen nemen ten aanzien van een bepaalde werknemer tot een formele psychosociale interventie.<sup>230</sup> De werkgever kan dan zowel stappen ondernemen ten aanzien van de aangeklaagde, maar ook ten aanzien van de verzoeker zelf. Deze maatregelen kunnen raken aan de arbeidsvoorwaarden van de betrokken werknemer. Ze worden beschouwd als de naleving van een wettelijke verplichting van de werkgever, waarbij de werkgever door een hogere rechtsnorm als het ware gedwongen wordt om de contractinhoud aan te passen.<sup>231</sup>

### 2. Gemeenrechtelijke incorporatie en wettelijke conversie

**128.** Daarnaast beschikt men in het gemeen recht ook over het mechanisme van incorporatie, hetgeen voortvloeit uit art. 1135 BW. Volgens dit mechanisme worden rechten en plichten die zich initieel buiten de overeenkomst bevonden, opgenomen in de arbeidsovereenkomst. Art. 1135 BW bepaalt dat overeenkomsten niet alleen verbinden tot hetgeen dat uitdrukkelijk bepaald is, maar ook alles dat door billijkheid, het gebruik of de wet aan de verbintenis wordt toegevoegd. Dit heeft tot gevolg dat de bedongen arbeid niet enkel bestaat uit hetgeen de partijen beogen, maar ook uit de rechten en verplichtingen die andere dwingende regels met betrekking tot de arbeid opleggen.<sup>232</sup> Dit kan gaan om zowel aanvullende, dwingende wetsbepalingen als bepalingen van openbare orde.<sup>233</sup> Deze leer van de gemeenrechtelijke incorporatie op grond van art. 1135 BW

---

<sup>228</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 150.

<sup>229</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidsperoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 105.

<sup>230</sup> A. FRANCHIMONT, "Psychosociale risico's en grensoverschrijdend gedrag op het werk", in F. HENDRICKX en C. ENGELS (eds.), *Arbeidsrecht – deel 2*, Brugge, die Keure, 2015, (317) 317-368; M. VAN TEMSCHE en S. SCHATTEMAN, "De wetgeving 'preventie van psychosociale risico's op het werk': enkele krachtlijnen", *TORB* 2014, afl. 3, 55.

<sup>231</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 152-153.

<sup>232</sup> I. VAN PUYVELDE, "De amplitude van de wilsautonomie", in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (295) 296.

<sup>233</sup> K. VAN DEN LANGENBERGH, *De schorsing van de arbeidsovereenkomst en het recht op arbeid*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 607-608; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige)*

wordt door de rechtsleer grotendeels aangenomen. Ook het Hof van Cassatie aanvaardt de gemeenrechtelijke incorporatie met betrekking tot het recht op de bijzondere ontslagvergoeding van een ontslagen personeelsafgevaardigde. Dit recht was niet tussen de partijen overeengekomen, maar door art. 1135 BW werd het toch beschouwd als een verbintenis uit overeenkomst.<sup>234</sup>

**129.** Naast het gemeenrechtelijke incorporatiemechanisme, bestaat er nog een specifiek incorporatiemechanisme voor arbeidsovereenkomsten, dat voortvloeit uit de artt. 11 en 23 CAO-Wet: de wettelijke conversie van individueel normatieve bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst in een individuele arbeidsovereenkomst.<sup>235</sup> In de particuliere sector kunnen de arbeidsvoorwaarden van de werknemers op een collectieve manier gewijzigd worden door middel van een juridisch bindende collectieve arbeidsovereenkomst. Ook dit mechanisme vormt een uitzondering op het *pacta sunt servanda*-beginsel.<sup>236</sup> Art. 11 CAO-Wet bepaalt dat bedingen in een individuele arbeidsovereenkomst die strijdig zijn met bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst, nietig zijn. Deze nietigheid geldt ook voor strijdige bepalingen van een arbeidsreglement. Volgens art. 23 CAO-Wet blijft de individuele arbeidsovereenkomst die stilzwijgend werd gewijzigd, onveranderd wanneer de collectieve arbeidsovereenkomst geen uitwerking meer heeft, tenzij conventioneel anders bedongen werd.<sup>237</sup> In dergelijk geval beschikken de partijen van de overeenkomst terug over hun contractsvrijheid. Ze kunnen die arbeidsvoorwaarden terug wijzigen in onderling overleg, aangezien een eenzijdige wijziging in beginsel niet toegelaten is.<sup>238</sup>

**130.** In plaats van deze strijdige bepalingen nietig te verklaren worden zij automatisch en zonder wilsuiking van de partijen vervangen door bedingen die verenigbaar zijn met de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst.<sup>239</sup> Dit vormt het grote onderscheid met de gemeenrechtelijke incorporatie, aangezien deze pas kan plaatsvinden nadat een strijdig beding nietig wordt verklaard, terwijl bij de wettelijke conversie de nietigverklaring aan de kant wordt geschoven.<sup>240</sup>

**131.** De wettelijke conversie kan de arbeidsvoorwaarden van een werknemer in positieve zin, maar ook in negatieve zin wijzigen, zoals bijvoorbeeld het loon verlagen. Een collectieve

---

*wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 159.

<sup>234</sup> Cass. 13 april 1987, *Arr. Cass.* 1986-87, 1094; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 160.

<sup>235</sup> I. DE WILDE, "Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? – De (eenzijdige) wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de arbeidscontractant", *RW* 2016-17, afl. 35, 1369.

<sup>236</sup> V. PERTRY en P. SICHEN, "Binding en afdwingbaarheid van de normatieve bepalingen", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (150) 152-153.

<sup>237</sup> I. VAN PUYVELDE, "De amplitude van de wilsautonomie", in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (295) 298.

<sup>238</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 162-163.

<sup>239</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 161.

<sup>240</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 119.

arbeidsovereenkomst die slechtere loonvoorwaarden oplegt, wordt automatisch en rechtstreeks opgenomen in de individuele arbeidsovereenkomst, waardoor de strijdige bepalingen vervangen worden.<sup>241</sup>

### 3. Hiërarchie der rechtsnormen

**132.** Wijzigingen kunnen ook plaatsvinden door de toepassing van normatieve bepalingen die in de rechtsnormenhiërarchie hoger geplaatst staan dan de individuele arbeidsovereenkomst. Een voorbeeld hiervan is de collectieve arbeidsovereenkomst. Deze hiërarchie wordt door de Raad van State omschreven als een fundamenteel principe van de juridische ordening en wordt doorgaans gebaseerd op het beginsel van de rechtsstaat. Iedere handeling van een overheidsorgaan is pas regelmatig wanneer zij in overeenstemming is met de door een hogere overheid uitgevaardigde rechtsnorm. Desondanks is de normenhiërarchie in België niet volledig uitgewerkt.<sup>242</sup>

**133.** Doordat het arbeidsrecht vaak te maken heeft met een veelheid aan rechtsbronnen met een tegenstrijdige aard, is de kans groot dat een bepaalde materie door meerdere rechtsbronnen geregeld wordt. Vandaar bleek het noodzakelijk om in een eigen hiërarchie van arbeidsrechtelijke normen te voorzien, hetgeen uitgewerkt werd in art. 51 CAO-Wet.<sup>243</sup> Deze normenhiërarchie wordt als de meest volledige hiërarchie aanzien, maar daarnaast zijn er ook nog andere arbeidsrechtelijke wetten die rangregelingen omvatten.<sup>244</sup> Wel mag men niet vergeten dat deze arbeidsrechtelijke normenhiërarchie gekoppeld is aan het toepassingsgebied van de CAO-Wet, wat inhoudt dat deze hiërarchie niet moet gevolgd worden door bijvoorbeeld publiekrechtelijke werkgevers die niet onder het toepassingsgebied van de CAO-Wet vallen.<sup>245</sup>

**134.** De arbeidsrechtelijke normenhiërarchie op grond van art. 51 CAO-Wet ziet er als volgt uit:

1. *de dwingende bepalingen van de wet;*
2. *de algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten 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 collectieve arbeidsovereenkomsten, wanneer de werkgever de overeenkomst ondertekend heeft of aangesloten is bij een organisatie die deze overeenkomsten heeft ondertekend, in volgende orde :*
  - a) *de overeenkomsten gesloten in de Nationale Arbeidsraad;*
  - b) *de overeenkomsten gesloten in een paritair comité;*

---

<sup>241</sup> D. PIERREUX, "Ondernemings-cao's met minder gunstige loonvoorwaarden en het belang van de neerlegging", *Or.* 2008, afl. 9, 254-255; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 162.

<sup>242</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 73-74.

<sup>243</sup> K. REYNIERS, "Bronnen van het arbeidsrecht", in F. HENDRICKX en C. ENGELS, *Arbeidsrecht – deel 1*, Brugge, die Keure, 2015, (93) 121.

<sup>244</sup> K. SALOMEZ, "De hiërarchie van de rechtsbronnen in het arbeidsrecht", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (248) 253.

<sup>245</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 170.

- c) *de overeenkomsten gesloten in een paritair subcomité;*
- d) *de overeenkomsten gesloten buiten een paritair orgaan;*
- 4. *de geschreven individuele overeenkomst;*
- 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 de overeenkomst is gesloten;*
- 6. *het arbeidsreglement;*
- 7. *de aanvullende bepalingen van de wet;*
- 8. *de mondelinge individuele overeenkomst;*
- 9. *het gebruik.*

**135.** Helemaal bovenaan in de hiërarchie zijn de dwingende wetsbepalingen terug te vinden. Voor alle duidelijkheid gaat het hier om de wet in materiële zin. Niet enkel de akten die uitgaan van de federale wetgevende macht, maar ook de decreten, ordonnanties, uitvoeringsbesluiten, internationale verdragen en verordeningen vallen hieronder. Tussen de diverse materiële wetten wordt er geen hiërarchisch onderscheid gemaakt, maar dit doet evenwel geen afbreuk aan de hiërarchie die op grond van het staatsrecht bestaat tussen de verschillende materiële wetten.<sup>246</sup>

**136.** Opvallend is dat de schriftelijke en mondelinge individuele arbeidsovereenkomsten niet dezelfde plaats bekleden in de normenhiërarchie.<sup>247</sup> De mondelinge arbeidsovereenkomst bevindt zich op een lagere plaats in de hiërarchie, maar dat wil niet zeggen dat een schriftelijke overeenkomst niet gewijzigd kan worden door een mondeling akkoord. Men aanvaardt dat een mondelinge overeenkomst een geschreven arbeidsovereenkomst kan aanvullen en aanpassen. De geschreven arbeidsovereenkomst houdt op dat moment op te bestaan. Het bewijs leveren dat de geschreven overeenkomst effectief gewijzigd werd door een mondeling akkoord zal echter geen sinecure zijn.<sup>248</sup>

**137.** Het arbeidsreglement en haar bindende kracht ten aanzien van de contractspartijen wordt door de wetgever uitdrukkelijk erkend. In de normenhiërarchie bevindt het arbeidsreglement zich boven de mondelinge overeenkomsten en aanvullende wetsbepalingen, maar onder de collectieve arbeidsovereenkomsten, dwingende wetsbepalingen en de schriftelijke arbeidsovereenkomst. Aanvullende wetsbepalingen zullen slechts gelden als de partijen een bepaalde materie niet geregeld hebben.<sup>249</sup>

<sup>246</sup> K. SALOMEZ, "De hiërarchie van de rechtsbronnen in het arbeidsrecht", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (248) 256.

<sup>247</sup> K. SALOMEZ, "De hiërarchie van de rechtsbronnen in het arbeidsrecht", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (248) 265.

<sup>248</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 172.

<sup>249</sup> K. SALOMEZ, "De hiërarchie van de rechtsbronnen in het arbeidsrecht", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (248) 266-267.

**138.** Tenslotte is het belangrijk voor de normenhiërarchie om de exacte aard en draagwijdte te kennen van de betrokken norm vooraleer er van een strijdigheid kan worden uitgegaan.<sup>250</sup> Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen minimum-, maximum- en vaste normen. Indien bijvoorbeeld een sociale wet een minimale bescherming heeft willen verlenen aan de werknemers, dan is het perfect mogelijk om in de individuele arbeidsovereenkomst een beding in te voegen waarbij aan de werknemer een nog ruimere bescherming wordt geboden.<sup>251</sup> Een praktisch voorbeeld hiervan is de toekenning van meer vakantiedagen dan hetgeen in het arbeidsreglement voorzien is.<sup>252</sup> Van een hogere maximumnorm kan een lagere rechtsbron afwijken door te voorzien in een lagere maximumnorm. Echter, dergelijke maximumnormen zijn niet steeds in het voordeel van de werknemer. Zo kan de norm bepaalde voordelen voorzien en vervolgens verbieden dat een lagere norm die voordelen uitbreidt. Zo laat CAO nr. 77bis van 19 december 2001 geen afwijkingen toe van het tijdskrediet, tenzij het expliciet wordt toegelaten. Veel voorbeelden van maximumnormen zijn er niet voorhanden in het arbeidsrecht, aangezien minimumnormen overeenstemmen met de aard van het arbeidsrecht.<sup>253</sup> Van een vaste norm tenslotte kan op geen enkele manier worden afgeweken. Een voorbeeld hiervan zijn de modaliteiten van de indexclausules die voorzien zijn in de sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten.<sup>254</sup>

## **4.3 De eenzijdige wijziging van arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel**

### **4.3.1 Inleiding**

**139.** In voorgaande afdeling werd een overzicht gegeven van de mogelijkheden die een particuliere werkgever heeft om eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van zijn personeel te wijzigen, en welke grenzen hieraan verbonden zijn. Met dit als achtergrond gaan we ons dezelfde vraag stellen met betrekking tot de publieke sector. Eerst gaan we kijken in hoeverre de overheid eenzijdig de arbeidsvoorwaarden kan wijzigen van het statutair overheidspersoneel, om daarna de overstap te maken naar het contractueel overheidspersoneel.

**140.** Zoals we ondertussen weten, dient de overheid steeds rekening te houden met de behartiging van het algemeen belang en kan zij zich hiervoor beroepen op het veranderlijke beginsel. Maar naast statutaire personeelsleden heeft de overheid ook contractueel aangeworven personeelsleden in dienst. Kan het veranderlijke beginsel zich al dan

---

<sup>250</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 172.

<sup>251</sup> K. MAGERMAN, *Loonvoorwaarden wijzigen. Flexibiliteit in loon en loonvoordelen*, Brugge, die Keure, 2010, 107.

<sup>252</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 174.

<sup>253</sup> K. MAGERMAN, *Loonvoorwaarden wijzigen. Flexibiliteit in loon en loonvoordelen*, Brugge, die Keure, 2010, 107-109.

<sup>254</sup> K. MAGERMAN, *Loonvoorwaarden wijzigen. Flexibiliteit in loon en loonvoordelen*, Brugge, die Keure, 2010, 110.

niet ook in een contractuele arbeidsrelatie laten gelden of is daar geen sprake van? In deze afdeling trachtten we hierop een antwoord te bieden.

### 4.3.2 Het statutair overheidspersoneel

#### A. Op individueel niveau

**141.** Het statutair overheidspersoneel is onderworpen aan een personeelsstatuut, waarin hun rechten en plichten worden weergegeven. Dit statuut is van reglementaire aard en wordt eenzijdig vastgesteld door de overheid zelf.<sup>255</sup> De door het statuut ontworpen rechtstoestand kan door de overheid steeds opnieuw eenzijdig gewijzigd worden als de noodwendigheden van de dienst dit noodzakelijk achten.<sup>256</sup> Deze eenzijdige wijzigbaarheid van arbeidsvoorwaarden in de publieke sector komt in botsing met de arbeidsrelatie in de particuliere sector, aangezien daar geen volwaardig *ius variandi* bestaat.<sup>257</sup>

**142.** Zoals eerder reeds besproken werd (*supra* randnummer 59), vormt het veranderlijkheidsbeginsel de grondslag voor de principiële statutaire tewerkstelling bij de overheid. Naast de grondslag voor de statutaire tewerkstelling, vormt het veranderlijkheidsbeginsel ook de basis voor de opheffing of wijziging van bestuurshandelingen van reglementaire aard, zoals het personeelsstatuut. Doordat het begrip "algemeen belang" in relatie staat met maatschappelijke evoluties, zorgt het veranderlijkheidsbeginsel ervoor dat de overheid hierop kan inspelen. Daarenboven kan dit beginsel ook de individuele tewerkstellingssituatie van de ambtenaar aanpassen door o.a. individuele rechtscheppende handelingen te wijzigen, hetgeen echter geen evidentie is.<sup>258</sup> Het staat op de dag van vandaag dus buiten kijf dat het veranderlijkheidsbeginsel de overheid de mogelijkheid biedt om eenzijdig wijzigingen aan te brengen aan de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren.

**143.** De technieken die gebruikt worden om die eenzijdige wijziging door te voeren, worden aangereikt door het algemeen administratief recht. Op individueel niveau kan de overheid onder bepaalde voorwaarden eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van een individuele ambtenaar wijzigen. Dit is mogelijk via de opheffing van een vroegere bestuurshandeling, via maatregelen van inwendige orde, maar ook via wijzigingen aan het personeelsstatuut.<sup>259</sup>

**144.** De opheffing van een bestuurshandeling heeft tot gevolg dat – door de rechtskracht te ontzeggen van een vroeger genomen bestuurshandeling – de rechtstoestand van één of meerdere

---

<sup>255</sup> B. SCHELSTRAETE, "Aandachtspunten inzake de grondwettelijke vrijheden van ambtenaren", *CDPK* 2011, 404-405.

<sup>256</sup> J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 262.

<sup>257</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 31.

<sup>258</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 130-131; D. D'HOOGHE en P. DE KEYSER, "Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijkheidsbeginsel" in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME(eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, (363) 381-382.

<sup>259</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 157.



ambtenaren expliciet of impliciet tenietgedaan wordt voor de toekomst. Wanneer een bepaald element vervolgens vervangen wordt door een ander, dan is er effectief sprake van een wijziging.<sup>260</sup> Wel dient er een onderscheid gemaakt te worden tussen de opheffing van bestuurshandelingen van reglementaire en individuele aard. Reglementen kunnen op grond van het veranderlijkheidsbeginsel steeds worden opgeheven. De overheid beschikt hier dus m.a.w. over een discretionaire bevoegdheid in functie van het beleid.<sup>261</sup> Bij de individuele bestuurshandelingen wordt er nog een extra onderscheid gemaakt tussen bestuurshandelingen die al dan niet rechten verlenen. Bestuurshandelingen die geen rechten verlenen kunnen altijd worden opgeheven. Bestuurshandelingen die wel rechten verlenen, kunnen volgens de Raad van State alleen worden opgeheven als ze onregelmatig zijn en nog geen definitief karakter hebben verkregen.<sup>262</sup>

**145.** Daarnaast kan de overheid aan de hand van maatregelen van inwendige orde de interne organisatie en werking van de openbare dienst wijzigen, zonder te raken aan de rechtstoestand van de betrokken ambtenaren.<sup>263</sup> Voorbeelden hiervan zijn mutaties en dienstaanwijzingen van ambtenaren. Doordat dergelijke maatregelen slechts een beperkt nadeel toebrengen aan de ambtenaar zijn zij normaal gezien niet aanvechtbaar voor de Raad van State. Zij kunnen enkel voor de Raad van State worden aangevochten, indien het gaat om een maatregel die de rechtstoestand van de betrokken ambtenaar op een nadelige wijze raakt; de maatregel op een grievende manier de situatie verandert waarin hij zijn functie moet vervullen of indien de maatregel gebaseerd is op het gedrag van de betrokken ambtenaar.<sup>264</sup>

## B. Op collectief niveau

**146.** Via het veranderlijkheidsbeginsel kan de overheid haar reglementaire besluiten voor de toekomst wijzigen of zelfs opheffen. Een ambtenaar beschikt niet over een verkregen recht om de voordelen die verbonden zijn aan zijn functie te behouden. Het is dus geen verrassing dat het eenzijdig wijzigen van arbeidsvoorwaarden van ambtenaren aan minder beperkingen is onderworpen dan bij de werknemers in de particuliere sector.<sup>265</sup>

**147.** Toch dient deze eenzijdige wijzigbaarheid deels genuanceerd te worden. Het ambtenarenstatuut dat eenzijdig door de overheid wordt vastgesteld vormt niet enkel een verplichte gedragscode voor de ambtenaren, maar ook voor het overheidsorgaan zelf dat die regels

---

<sup>260</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 134-135.

<sup>261</sup> F. VANDENDRIESSCHE en C. DEGREEF, "De opheffing van regelmatige rechtsverlenende bestuurshandelingen met individuele draagwijdte: een brug te ver (noot onder RvS 29 mei 2009)", *RABG* 2009, afl. 16, 1119; L.M. VENY, I. CARLENS, N.A. DE VOS en B. VERBEECK, *Grondslagen van publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 285-286.

<sup>262</sup> F. VANDENDRIESSCHE en C. DEGREEF, "De opheffing van regelmatige rechtsverlenende bestuurshandelingen met individuele draagwijdte: een brug te ver (noot onder RvS 29 mei 2009)", *RABG* 2009, afl. 16, 1119-1120.

<sup>263</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 139.

<sup>264</sup> I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *Ambtenarenrecht II. Rechtspositieregeling. Algemene beginselen van ambtenarentucht*, Brugge, die Keure, 2011, 88; I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 140.

<sup>265</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 172; RvS 9 mei 2011, nr. 213.046, De Bruycker; RvS 18 oktober 2000, nr. 90.289, Moreau.

heeft uitgevaardigd. Dit vloeit voort uit het beginsel "*patere legem quam ipse fecisti*", hetwelk de ambtenaren tracht te beschermen tegen mogelijke willekeur door de overheid.<sup>266</sup> Volgens dit beginsel hebben de overheid en de organen die ervan afhangen de verplichting om de algemene maatregelen die zij zelf hebben vastgesteld, te eerbiedigen. Dit werd recentelijk meermaals bevestigd door de Raad van State.<sup>267</sup> Het Hof van Cassatie vond dit nog niet ver genoeg gaan en oordeelde dat een individueel besluit dat afwijkt van een statuut met een algemene en onpersoonlijke draagwijdte, zelfs een fout van het bestuur uitmaakt op grond van art. 1382 BW.<sup>268</sup>

**148.** Meermaals moet de Raad van State zich uitspreken over in hoeverre de overheid eenzijdig de rechtspositieregeling van haar ambtenaren mag wijzigen. Ook al lijkt uit de rechtspraak af te leiden dat de overheid zeer flexibel eenzijdig mag optreden – vooral in vergelijking met de beperkingen in de particuliere sector – toch is dit eenzijdig optreden niet oneindig en onbeperkt. In een arrest van 31 januari 2012 diende de Raad van State te oordelen of het eenzijdig wijzigen van de regeling van de disponibiliteitsverzekering voor de quotadagen ziekte toegelaten is. Dit had tot gevolg dat de verzoeker 170 quotadagen ziekte was verloren en een keuze diende te maken tussen ofwel een onmiddellijke uitbetaling, ofwel de toekenning van een verzekering voor 126 dagen. Volgens de verzoeker is de kans nu veel groter dat hij sneller in beschikbaarheid terechtkomt en vervroegd op pensioen moet gaan, in vergelijking met andere ambtenaren die niet onder het toepassingsgebied van de nieuwe regel vielen. De Raad van State gaf in casu de overheid gelijk op basis van het veranderlijkheidsbeginsel. De overheid mag ter behartiging van het algemeen belang eenzijdig wijzigingen aanbrengen, zelfs indien het voor bepaalde rechtsonderhorigen ongunstige gevolgen teweeg kan brengen.<sup>269</sup> In een ander arrest oordeelde de Raad van State dat op grond van het veranderlijkheidsbeginsel de overheid een personeelslid steeds op andere plaatsen of voor andere taken kan inzetten in belang van de dienst. Een ambtenaar kan dus ook geen recht laten gelden op het ongewijzigd laten van zijn standplaats.<sup>270</sup>

**149.** Zoals reeds eerder aan bod kwam (supra randnummers 84 ev.), is de overheid bij het doorvoeren van eenzijdige wijzigingen ertoe gehouden om rekening te houden met het collectieve onderhandelings- en overlegmodel, vooraleer reglementaire bepalingen aangepast kunnen worden. Een akkoord dat hieruit voortvloeit is juridisch dan wel niet bindend, toch kan het niet volgen van de procedure aanzien worden als een schending van een substantieel vormvoorschrift. Bovendien beschikken de vakorganisaties over allerlei actiemiddelen indien een akkoord niet wordt nageleefd.<sup>271</sup>

**150.** Tenslotte wordt het eenzijdig wijzigen van de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren ook beperkt door de beginselen van behoorlijk bestuur. De beginselen van behoorlijk bestuur geven de

---

<sup>266</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 34.

<sup>267</sup> RvS 1 februari 2016, *TBP* 2016, 428-430; RvS 31 januari 2017, nr. 237.250, Nv Wemmel Square.

<sup>268</sup> Cass. 24 februari 2005, *Rev. Dr. Comm.* 2005, afl. 4, 40, noot B. LOMBAERT.

<sup>269</sup> RvS 31 januari 2012, nr. 217.610, Deckers; I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 178-179.

<sup>270</sup> RvS 11 december 2012, nr. 221.679, De Vos.

<sup>271</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 180; P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 216.

overheid geen vrijgeleide om op eender welke manier de rechten en plichten van haar statutair personeel te wijzigen.<sup>272</sup>

### 4.3.3 Het contractueel overheidspersoneel

#### A. Algemeen

**151.** In deze afdeling gaan we na op welke wijze het veranderlijkheidsbeginsel, dat de bijzondere situatie verklaart tussen de overheid en haar statutair personeel, zich al dan niet inmenkt in het privaatrechtelijke *pacta sunt servanda*-beginsel in de arbeidsrelatie tussen de overheid en haar overheidscontractanten. Wat is m.a.w. het effect van het veranderlijkheidsbeginsel in de individuele arbeidsrelatie tussen de overheid en het contractueel personeel? Mag de overheid zomaar eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel wijzigen door zich te beroepen op het veranderlijkheidsbeginsel?

**152.** Ook al lijken deze vragen op de dag van vandaag eenvoudig te beantwoorden, toch werd er vroeger heel wat inkt gevloeid over wat nu juist de onderlinge verhouding is tussen het veranderlijkheidsbeginsel en het *pacta sunt servanda*-beginsel. In de rechtsleer zijn er twee grote strekkingen terug te vinden.<sup>273</sup>

#### B. Voorrang veranderlijkheidsbeginsel of *pacta sunt servanda*?

**153.** Volgens de eerste strekking heeft het veranderlijkheidsbeginsel voorrang op de verbindende kracht van overeenkomsten. Het lijkt geen verrassing dat de voorvechters van deze strekking zich vooral in het verleden situeren.<sup>274</sup> De voorrang van het veranderlijkheidsbeginsel werd al in 1958 bepleit door BUTTGEBACH en DEMBOUR, en later nog door onder meer HERBIET, GILLET en MAST. Zij waren van mening dat de overheid, op basis van het veranderlijkheidsbeginsel, steeds eenzijdig de juridische toestand van het contractueel overheidspersoneel moest kunnen wijzigen. Volgens hen diende het personeelslid deze wijzigingen te ondergaan, maar kon hij hiertegen wel een vordering tot schadevergoeding instellen.<sup>275</sup> Ondertussen hebben zowel GILLET als MAST hun standpunt veranderd en hebben zij zich achter de voorstanders van de tweede strekking geschaard.<sup>276</sup>

---

<sup>272</sup> R. VALKENEERS, "Zijn de beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing op arbeidscontracten in de publieke sector?", *TSR* 2014, afl. 3, 315; I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 180.

<sup>273</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 299; I. DE WILDE en P. JOASSART, "La modification unilatérale des conditions de travail du personnel contractuel: l'impossible alchimie" in R. JANVIER en A. DE BECKER (eds.), *De rechtspositie van het overheidspersoneel in beweging*, Brussel, La Chartre, 2015, (66) 76.

<sup>274</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 298-299.

<sup>275</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 194; I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, "De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het contractueel overheidspersoneel: paradoxale rigiditeit", *VTOM* 2013, afl. 4, 68.

<sup>276</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, "De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het contractueel overheidspersoneel: paradoxale rigiditeit", *VTOM* 2013, afl. 4, 69.

**154.** De tweede strekking stelt steeds de verbindende kracht van de arbeidsovereenkomst voorop, ook voor de overheidscontractanten in de publieke sector. Volgens deze strekking kan een publieke werkgever zich niet beroepen op een bijzondere wijzigingsmacht, daar waar de particuliere werkgever niet over beschikt. Het beginsel "*pacta sunt servanda*" vormt niet alleen de basis voor de arbeidsovereenkomsten in de particuliere sector, maar ook in de publieke sector.<sup>277</sup> Doordat de particuliere sector opereert in een open markt met vrije concurrentie, was de behoefte aan flexibiliteit in de arbeidsorganisatie daar nog harder aanwezig dan in de publieke sector. Omdat deze behoefte naar meer flexibiliteit voor het Hof van Cassatie geen reden was om het *pacta sunt servanda*-beginsel over boord te gooien, leek het niet meer dan logisch om dit evenmin voor de publieke sector te doen.<sup>278</sup> Vervolgens dienen ook de dwingende bepalingen van de Arbeidsovereenkomstenwet nageleefd te worden, met in het bijzonder art. 6 en 25 van de Arbeidsovereenkomstenwet. Dit heeft tot gevolg dat alle bedingen die strijdig zijn met de bepalingen van de Arbeidsovereenkomstenwet, waardoor rechten van de werknemer worden ingekort of zijn verplichtingen worden verzaamd en alle bedingen die de publieke werkgever toelaat om essentiële bestanddelen van de arbeidsovereenkomst te wijzigen, nietig zijn.<sup>279</sup>

**155.** De voorvechters van de tweede strekking vinden hun steun in de rechtspraak. Hieruit valt af te leiden dat de arbeidsgerechten het eenzijdige wijzigingsrecht niet op een verschillende manier toepassen, naargelang er een publieke dan wel een particuliere werkgever in het spel is.<sup>280</sup> Op regelmatige basis werd aan de arbeidsgerechten gevraagd wat nu juist de exacte gevolgen zijn voor de overeengekomen loon- en arbeidsvoorwaarden van een contractueel personeelslid bij de aanpassing van de rechtspositieregeling.<sup>281</sup> Zo diende het arbeidshof van Brussel een uitspraak te doen over een contractueel personeelslid, tewerkgesteld bij een OCMW, die te maken kreeg met een eenzijdige vermindering van zijn loon. Volgens het OCMW genoot hij niet meer van een zogenaamde "ziekenhuisvergoeding", doordat hij in een hogere salarisschaal is komen te vallen wegens promotie. Het Hof oordeelde in casu dat het om een eenzijdige vermindering betrof van overeengekomen loon. Ook al zorgt die promotie voor een verhoging van het salaris, toch compenseert dit niet het verlies van de vergoeding. Hieruit valt af te leiden dat die "ziekenhuisvergoeding" aanzien moet worden als een overeengekomen arbeidsvoorwaarde, waardoor een eenzijdige wijziging niet kan plaatsvinden.<sup>282</sup> Aan de arbeidsrechtbank van Nijvel werd de vraag gesteld of een vergoeding voor diploma, die twee jaar zonder enige onderbreking werd betaald door de publieke werkgever, deel uitmaakt van het loon dat contractueel overeengekomen is. De arbeidsrechtbank antwoordde hier positief op en oordeelde dat de publieke

---

<sup>277</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 302.

<sup>278</sup> 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, (89) 116-117.

<sup>279</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 302.

<sup>280</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 305.

<sup>281</sup> I. DE WILDE, "Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? – De (eenzijdige) wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de arbeidscontractant", *RW* 2016-17, afl. 35, 1373.

<sup>282</sup> Arbh. Brussel 18 april 2001, AR 39.912, *onuitg*; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 308-309.

werkgever op grond van art. 1134 BW het loon niet eenzijdig mag wijzigen. Ook al voldoet de werknemer niet meer aan de voorwaarden van het personeelsstatuut om die vergoeding te verkrijgen, dan nog heeft zij hier recht op, aangezien het in casu om een overheidscontractant ging.<sup>283</sup>

**156.** Tenslotte werden de arbeidshoven van zowel Antwerpen als Brussel geconfronteerd met een gewestelijk ontvanger, waarbij een verblijfsvergoeding werd afgeschaft door een wijziging aan de rechtspositieregeling. De gewestelijk ontvanger was tewerkgesteld via een arbeidsovereenkomst, en vorderde de betaling van die vergoeding tot aan het einde van zijn arbeidsovereenkomst. Het Vlaams gewest verweerde zich door beroep te doen op het veranderlijkheidsbeginsel. Volgens beide hoven maakt die verblijfsvergoeding wel degelijk deel uit van de overeengekomen arbeidsvoorwaarden en is het Vlaamse gewest tekortgeschoten aan haar contractuele verbintenissen.<sup>284</sup> Opvallend is dat het recht op die verblijfsvergoeding ook werd aangevochten door de statutair aangestelde gewestelijk ontvangers. Helaas vingen zij bod bij het Hof van Beroep te Antwerpen. Het Hof oordeelde hier dat de appellant statutair tewerkgesteld was, waardoor de overheid in dit geval de arbeidsvoorwaarden eenzijdig kan wijzigen in kader van het algemeen belang. Als ambtenaar mocht de appellant er niet op vertrouwen dat zijn rechtstoestand in de toekomst ongewijzigd zou blijven. De wijzigingen aan de rechtspositieregel zijn dus toegelaten en het Vlaams Gewest moet ook niet in een compensatie voorzien.<sup>285</sup>

## C. Afwijkingen van het *pacta sunt servanda* mogelijk?

### 1. Algemeen

**157.** Zoals uit voorgaande blijkt, geeft de meerderheid van de rechtspraak voorrang aan het *pacta sunt servanda*-beginsel. De arbeidsgerechten aanvaarden geen uitzonderingspositie voor de publieke werkgever ten opzichte van een werkgever uit de particuliere sector. De vraag die we nog moeten beantwoorden is of de afwijkingen van de verbindende kracht van de overeenkomst ruimer ingevuld mogen worden voor het contractueel overheidspersoneel op grond van het veranderlijkheidsbeginsel?

### 2. Wijzigingsbeding

**158.** We hebben reeds gezien dat een wijzigingsbeding onder bepaalde voorwaarden mogelijk is in de particuliere sector (*supra* randnummer 120). De particuliere werkgever kan een (eenzijdig) wijzigingsrecht bedingen voor bijkomstige arbeidsvoorwaarden, zelfs al zijn ze door de partijen onderling overeengekomen. Dit wordt vaak aangeduid wordt als een "*contractueel ius variandi*". Van essentiële arbeidsvoorwaarden mag niet worden afgeweken, zelfs niet via een

---

<sup>283</sup> Arbrb. Nijvel 9 september 2005, *Soc. Kron.* 2007, afl. 1, 33, noot J. JACQMAIN; I. DE WILDE, "Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? – De (eenzijdige) wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de arbeidscontractant", *RW* 2016-17, afl. 35, 1373.

<sup>284</sup> Arbh. Brussel 15 januari 2013, *JTT* 2013, 211-214; Arbh. Antwerpen 7 oktober 2008, AR 2070223, *onuitg.*

<sup>285</sup> Antwerpen 19 oktober 2009, AR 2007/AR/3254, *onuitg.*; I. DE WILDE, "Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? – De (eenzijdige) wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de arbeidscontractant", *RW* 2016-17, afl. 35, 1374.

wijzigingsbeding.<sup>286</sup> Uit voorgaande blijkt ook dat in de huidige rechtspraak en rechtsleer de volgende elementen als essentieel beschouwd worden: de functie, de arbeidsplaats, het loon en de arbeidsduur. Belangrijk om weten is hoe deze essentiële elementen door de rechtspraak worden ingevuld voor het contractueel overheidspersoneel en of dit op een soortgelijke wijze gebeurt als voor de statutaire collega.<sup>287</sup>

**159.** Eerst en vooral wordt in het algemeen aanvaard dat de functie een essentiële arbeidsvoorwaarde is voor de overheidscontractanten, die niet eenzijdig gewijzigd kan worden. Een publieke werkgever kan een functiewijziging niet op dezelfde wijze uitvoeren voor het statutair en contractueel personeel.<sup>288</sup> Bij het statutair personeel wordt gewoonlijk aangenomen dat zij geen recht hebben om een bepaalde betrekking te bekleden. Dit komt door het feit dat een beslissing waardoor een ambtenaar in een bepaalde graad benoemd wordt, vaak niet de functie aangeeft waarin die ambtenaar zal worden geaffecteerd.<sup>289</sup>

**160.** Ook de rechtspraak is van oordeel dat een eenzijdige functiewijziging bij een overheidscontractant hetzelfde behandeld moet worden als voor werknemers in de particuliere sector. Zo kreeg het arbeidshof van Luik te maken met een contractueel aangeworven personeelslid bij een lokaal bestuur, die gedurende twee jaar de functie van directiesecretaresse - in rang B3 - had uitgeoefend. Na die twee jaar vroeg zij of aan haar rang B2 zou toegekend worden als directiesecretaresse omdat zij haar professionele bekwaamheid heeft kunnen aantonen. Na enkele maanden diende zij haar bureel te verlaten en zich te verplaatsen naar het secretariaat dat op een lagere verdieping gevestigd was. Vanaf dan werkte zij niet meer exclusief voor de directeur, maar voor de gehele dienst. De vrouw bestempelde dit als een ongeoorloofde functiewijziging en riep impliciet ontslag in. Het arbeidshof gaf haar gelijk, in tegenstelling tot de arbeidsrechtbank. Volgens het hof was er in casu wel degelijk sprake van een impliciet ontslag, vermits er een wijziging aan een essentieel bestanddeel van de arbeidsovereenkomst had plaatsgevonden. Omdat de vrouw meer dan twee jaar als directiesecretaresse heeft gewerkt, en dus niet als een gewone secretaresse, heeft dit tot gevolg dat de functie een essentieel element van de arbeidsovereenkomst uitmaakt.<sup>290</sup>

**161.** Ten tweede wordt ook de arbeidsplaats in de meeste gevallen als een essentiële arbeidsvoorwaarde beschouwd. Een impliciet ontslag is mogelijk indien de werkgever de arbeidsplaats eenzijdig wijzigt. Zo oordeelde het arbeidshof van Luik dat een overheidscontractant die een mutatie zonder financiële tegemoetkoming in de reiskosten weigert, geen daad van insubordinatie stelt dat een ontslag om dringende reden rechtvaardigt. De overheidscontractant heeft het recht om een wijziging aan een essentieel arbeidselement – in casu de arbeidsplaats – al

---

<sup>286</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 132-133.

<sup>287</sup> N. GUNDT en W. RAUWS, "De wijziging van arbeidsovereenkomsten volgens Frans, Belgisch en Nederlands recht", *TSR* 2010, afl. 2, 247.

<sup>288</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 214.

<sup>289</sup> S. GEHLEN, "La carrière" in J. SAROT, *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, (259) 299.

<sup>290</sup> Arbh. Luik 10 juni 2004, AR 7.248/2002, *onuitg*; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 310.

dan niet te aanvaarden.<sup>291</sup> Nochtans is het perfect mogelijk dat het gedrag van een partij doet uitschijnen dat zij een bepaald element van de arbeidsovereenkomst als niet-essentieel beschouwt, ook al doet de rechtspraak dat wel. Zo diende het arbeidshof van Brussel een oordeel te vellen over een werknemer die gedurende zijn loopbaan meerdere plaatsveranderingen heeft aanvaard. Volgens het hof vormde in dit geval de plaats van tewerkstelling geen essentiële arbeidsvoorwaarde.<sup>292</sup> Tenslotte dient nog opgemerkt te worden dat overplaatsingen of mutaties van het statutair personeel slechts maatregelen van inwendige orde vormen, waarbij de overheid beschikt over een vrije appreciatiebevoegdheid omtrent de opportuniteits- en doelmatigheidsbeoordeling.<sup>293</sup>

**162.** Ten derde dient elke arbeidsovereenkomst een loonverbintenis van de werkgever te omvatten, anders kan er onmogelijk van een arbeidsovereenkomst gesproken worden. Een beding dat bepaalt dat het loon in zijn geheel niet essentieel is, is niet mogelijk.<sup>294</sup> Belangrijk om weten is dat het loon van de overheidscontractant niet alleen bestaat uit het salaris, maar ook uit alle voordelen, toegekend door het bestuur en waar het personeel recht op heeft. Voorbeelden zijn onder meer de sociale voordelen bepaald in de rechtspositieregeling en standplaatstoelagen. Ook voordelen in natura vallen onder de noemer "loon", en dat aan de hand van hun werkelijke waarde. Aanvullende sociale zekerheidsvoordelen en onkostenvergoedingen vallen er dan weer niet onder, omdat er geen sprake is van een tegenprestatie voor geleverde arbeid.<sup>295</sup> Doorgaans beschikt de overheidscontractant slechts over een zeer beperkte contractsvrijheid omtrent het loon. Meestal zijn de publieke werkgevers verplicht de salarisschalen toe te passen volgens de regels van de betrokken rechtspositieregeling.<sup>296</sup> Zo worden voor het federaal openbaar ambt de geldelijke rechten van het personeel, zoals de weddeschalen, bepaald in een Koninklijk Besluit van 25 oktober 2013. Dit uitvoeringsbesluit geldt ook voor de overheidscontractanten en wordt op overeenkomstige wijze toegepast.<sup>297</sup>

**163.** Maar moet het loon van de overheidscontractant dan beschouwd worden als reglementair van aard of is het toch contractueel van aard? De overheidscontractant bevindt zich hier in een speciale situatie. Ook al is hij met het bestuur verbonden door middel van een arbeidsovereenkomst, toch beschikt hij over zo goed als geen enkele contractvrijheid om het loon vast te stellen. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan er met de overheid vrij onderhandeld worden

---

<sup>291</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 212-213.

<sup>292</sup> Arbh. Brussel 8 november 2010, *JTT* 2011, 118; I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 90.

<sup>293</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 159.

<sup>294</sup> B. CROIMANS en J. DE LAET, "Eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden op grond van het instructierecht?", *TSR* 2010, afl. 2, 513.

<sup>295</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 329-330.

<sup>296</sup> 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, (37) 49.

<sup>297</sup> KB 25 oktober 2013 betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal ambt, *BS* 14 november 2013.

over het loon. In dergelijk geval is het loon hoe dan ook contractueel van aard.<sup>298</sup> In het overgrote deel van de gevallen wordt het loon gewoon vastgesteld door de rechtspositieregeling, waarnaar verwezen wordt in de individuele arbeidsovereenkomst. Of de grondslag van het loon hier van contractuele dan wel van reglementaire aard is, is al minder evident. Volgens DE WILDE is het duidelijk dat een overeengekomen loon als beoogde tegenprestatie van arbeid een bestaansvoorwaarde uitmaakt van de arbeidsovereenkomst en omwille van de eigenheid van de arbeidsovereenkomst steeds van contractuele aard is.<sup>299</sup>

**164.** Nu duidelijk is dat het loon van de overheidscontractant contractueel van aard is, rest ons nog de vraag te stellen of een simpele verwijzing naar de betrokken rechtspositieregeling in de individuele arbeidsovereenkomst voldoet aan de voorwaarde van de overeengekomen loonverbintenis? Ook hier luidt volgens DE WILDE het antwoord positief. Hoewel het exacte loonbedrag niet uitdrukkelijk in de overeenkomst vermeld staat, wordt in elk geval het recht op loon gegarandeerd. De hoogte van het loon is m.a.w. niet doorslaggevend voor het bestaan van de arbeidsovereenkomst. De arbeidsovereenkomst vormt als het ware een toetredingsovereenkomst, waarbij de overheid reeds vooraf het loon bepaald heeft.<sup>300</sup> Volgens de rechtspraak is een enkele verwijzing naar de salarisschalen in de rechtspositieregeling voldoende om te spreken van een arbeidsovereenkomst.<sup>301</sup>

**165.** Een loutere verwijzing naar de rechtspositieregeling – of een andere externe bron – is dus voldoende om te spreken van een arbeidsovereenkomst. Of dergelijke verwijzing in de arbeidsovereenkomst leidt tot een loon dat voldoende bepaalbaar is, is nog maar de vraag. Volgens de rechtsleer wilt de bepaalbaarheid van het loon niet zeggen dat men het loon tot in de laatste details moet kunnen berekenen, maar wel dat er voldoende referentiebronnen aangewezen moeten worden.<sup>302</sup> Het Hof van Cassatie voegde hier nog aan toe dat het zelfs volstaat dat er overeengekomen is dat een loon betaald zal worden en dat het bepaalbaar is. Zelfs bij het ontbreken van aanduidingen met betrekking tot de hoegroetheid van het loon, is de hoegroetheid van het loon bepaalbaar, aangezien in de regel ten minste het verschuldigde baremaloon of minimumloon als overeengekomen dient beschouwd te worden.<sup>303</sup>

**166.** Met betrekking tot de overheidscontractant, valt hier volgens DE WILDE uit af te leiden dat men gewoon kan verwijzen naar de weddeschalen die opgenomen zijn in de rechtspositieregeling om te voldoen aan het vereiste van de bepaalbaarheid. Zelfs indien dergelijke verwijzing niet gebeurd is, wordt er verondersteld dat impliciet de overeenkomstige salarisschaal met betrekking

---

<sup>298</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 333-334.

<sup>299</sup> M. DE VOS, *Loon naar Belgisch arbeidsovereenkomstenrecht*, Antwerpen, Maklu, 2001, 90.

<sup>300</sup> R. JANVIER, "Gezocht contractant voor een overheidsdienst, met bereidheid tot onzekerheid over zijn/haar rechtspositie" in F. DELPÉRIÉ (ed.), *Contractuele personeelsleden bij de regionale overheden*, Brussel, Bruylant, 1998, (191) 215.

<sup>301</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 336.

<sup>302</sup> K. MAGERMAN, *Loonvoorwaarden wijzigen. Flexibiliteit in loon en loonvoordelen*, Brugge, die Keure, 2010, 68.

<sup>303</sup> Cass. 22 november 2004, RW 2005-06, 259-260; K. MAGERMAN, *Loonvoorwaarden wijzigen. Flexibiliteit in loon en loonvoordelen*, Brugge, die Keure, 2010, 67-68.



tot de functie is overeengekomen.<sup>304</sup> Het nadeel van een verwijzing naar de weddeschalen is het feit dat een loopbaanevolutie ontbreekt, waardoor de overheidscontractant eigenlijk blijft vastzitten in de graad waarin hij werd aangenomen, zonder toegang tot promotie. Desondanks wilt dit niet zeggen dat de overheid zomaar eenzijdig taken aan de overheidscontractant kan opleggen die met een hoger niveau overeenstemmen. Dit zou een schending uitmaken van art. 1184 BW en de overheidscontractant een recht op schadevergoeding geven.<sup>305</sup> Om die reden is het aan te raden om in de overeenkomst een verwijzing op te nemen naar de toepasselijke anciënniteit en graad, zodat partijen op grond van objectieve gegevens in de arbeidsovereenkomst het loon kunnen bepalen.<sup>306</sup>

**167.** Maar is het mogelijk om een beding in te lassen in de arbeidsovereenkomst van de overheidscontractant waardoor het veranderlijkheidsbeginsel doorsijpelt in de arbeidsovereenkomst? Indien het antwoord positief is, zou op die manier de bevoegdheid van de overheid om eenzijdig de rechtspositieregelingen te wijzigen gecontractualiseerd kunnen worden.<sup>307</sup> Deze visie wordt gevolgd door onder meer GILLET, DEAR en GILSON. Wanneer in de arbeidsovereenkomst dergelijk wijzigingsbeding niet voorhanden is, is het statuut op het ogenblik van het sluiten van de overeenkomst definitief van toepassing. Dit kan volgens hen verholpen worden door middel van een algemeen wijzigingsbeding, dat verwijst naar die statutaire bepalingen. Is dergelijk beding aanwezig in de overeenkomst, dan zijn de door de overheid gevoerde wijzigingen aan de rechtspositieregelingen tegenstelbaar aan de overheidscontractant.<sup>308</sup> Volgens DEAR en GILSON vormen zowel art. 25 Arbeidsovereenkomstenwet – nietigheid van het wijzigingsbeding – als art. 1134 BW geen hindernis voor de eenzijdige wijzigbaarheid door de overheid, vermits er niet afgeweken wordt van hetgeen dat overeengekomen werd. De partijen zijn slechts overeengekomen om naar een externe rechtsbron – zoals de rechtspositieregeling – te verwijzen.<sup>309</sup> Volgens GILLET, DEAR en GILSON is het dus perfect mogelijk dat de eenzijdige wijzigingen aan de rechtspositieregeling onrechtstreeks doorwerken in de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractanten, maar enkel als er in de arbeidsovereenkomst uitdrukkelijk een algemeen wijzigingsbeding vastgelegd is. De overheid wijzigt volgens hen de overeenkomst niet in

---

<sup>304</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 338; M. SMITS, "Impliciete verbreking van de arbeidsovereenkomst en het ius variandi", *RW* 1986-87, 1058.

<sup>305</sup> P. JOASSART, "La rémunération du contractuel de la fonction publique" in CLESSE, J. (ed.), *Questions choisies de droit social*, Luik, Anthemis, 2012, (189) 198; B. LOMBAERT, "La distinction entre régime statutaire et régime contractuel est-elle encore pertinente? Faut-il repenser la nature juridique de la relation de travail dans la fonction publique", in S. DEPRE en C. MOLITOR (eds.), *Etat des lieux de la fonction publique*, Brussel, Bruylant, 2005, 61 (61).

<sup>306</sup> 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, (37) 50.

<sup>307</sup> E. GILLET, "Très brève relation de la carrière d'un agent contractuel dan la fonction publique locale", *Rev.dr.Commun.* 2003, afl. 4, 42.

<sup>308</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 343.

<sup>309</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 261.

de hoedanigheid als werkgever, maar als openbaar bestuur die haar reglementaire bestuurshandeling wijzigt.<sup>310</sup>

**168.** Volgens DE WILDE dient deze benadering genuanceerd te worden. Een wijzigingsbeding dat art. 25 Arbeidsovereenkomstenwet en art. 1134 BW buitenspel kan zetten, vormt juist het tegenovergestelde van de verbindende kracht van de overeenkomst. Het wijzigingsbeding zou tot gevolg hebben dat de overheid zo goed als ongelimiteerd de rechtspositieregeling eenzijdig kan wijzigen, zelfs als het om essentiële arbeids- en loonvoorwaarden gaat. Daarom moet dergelijk beding volgens DE WILDE getoetst worden aan de geldigheidsvoorwaarden waaraan wijzigingsbedingen dienen te voldoen.<sup>311</sup> Zoals reeds uitvoerig besproken werd (*supra* randnummer 120), is het de werkgever enkel toegelaten om eenzijdig de arbeidsvoorwaarden te wijzigen die geen essentieel karakter hebben.<sup>312</sup> Het is dus alleen maar mogelijk om een wijzigingsbeding in de arbeidsovereenkomst op te nemen dat de werkgever de toelating geeft om eenzijdig niet-essentiële arbeidsvoorwaarden te wijzigen.<sup>313</sup> Zo wordt loon als een essentieel bestanddeel van de arbeidsovereenkomst beschouwd. Maar volgens bepaalde rechtsleer is het best mogelijk dat bepaalde bestanddelen van het loon door de partijen als niet-essentieel beschouwd worden, maar deze kwalificatiemogelijkheid is niet onbegrensd.<sup>314</sup> Bij de beoordeling van het essentieel karakter van een arbeidsvoorwaarde mag men er van uitgaan dat het voor de partij in wiens voordeel het bedongen werd, een bepalend element was om de overeenkomst te sluiten.<sup>315</sup>

**169.** Via een wijzigingsbeding is het dus mogelijk om het veranderlijkheidsbeginsel – en de daarmee samenhangende eenzijdige wijzigbaarheid – onrechtstreeks te laten doorwerken in de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant, maar enkel voor de niet-essentiële elementen ervan. Ook al wilt de overheidswerkgever door middel van dergelijk beding de gelijke behandeling – de zogenaamde benuttigingsgelijkheid – verzekeren tussen ambtenaren en contractuele personeelsleden, toch vormt dit geen voldoende juridische grondslag om af te wijken van het eenzijdige wijzigingsrecht zoals dat geldt in de particuliere sector.<sup>316</sup>

---

<sup>310</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 262.

<sup>311</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 343.

<sup>312</sup> D. HEYLEN, I. VERREYNT en L. VERMEULEN, *De beëindiging van de arbeidsovereenkomst onder het eenheidsstatuut*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 131-132; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 31 en 595.

<sup>313</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 173.

<sup>314</sup> B. CROIMANS en J. DE LAET, "Eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden op grond van het instructierecht?", *TSR* 2010, afl. 2, 512; 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, (11) 27.

<sup>315</sup> I. VAN PUYVELDE, "De vermoedelijke wil tot verbreken", in M. RIGAUX en W. RAUWS, *Actuele problemen van het arbeidsrecht 8*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (295) 317.

<sup>316</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 345.

### 3. Goede trouw

**170.** In bepaalde gevallen kan het beginsel van de goede trouw (*supra* randnummer 123), zoals vervat in art. 1134, lid 3 BW, een "marginaal wijzigingsrecht" verlenen aan de werkgever.<sup>317</sup> Volgens bepaalde rechtsgeleerden vloeit dit marginaal wijzigingsrecht voort uit de beperkende werking van de goede trouw. VAN BEVER verduidelijkt dit door te stellen dat de beperkende werking van de goede trouw belet dat een werknemer zijn weigeringsrecht ongestoord kan invoeren. Zo zou een werknemer de goede trouw schenden als hij, zonder afdoende motivering zich zou verzetten tegen een beperkte wijziging van zijn bedongen werkplaats, terwijl het voortbestaan van de onderneming hiervan afhangt.<sup>318</sup> Het komt er m.a.w. op neer dat een werknemer een voorgestelde wijziging niet zomaar mag weigeren als dit voor de werkgever een nadeel met zich meebrengt dat onevenredig veel groter is dan het voordeel voor de werknemer.<sup>319</sup>

**171.** Ten aanzien van de overheidscontractant stel ik me de vraag of het mogelijk is dat de beperkende werking van de goede trouw ruimer ingevuld kan worden op grond van het veranderlijkheidsbeginsel dan in de particuliere sector? Indien dat het geval is, zou de overheidscontractant zich niet zomaar kunnen verzetten als die eenzijdige (minimale) wijziging is ingegeven door noden die verband houden met de behartiging van het algemeen belang. Zo zou bij een reorganisatie de wijzigingen in de taken, functie of arbeidsplaats van de overheidscontractant mogelijk zijn, aangezien het in dergelijk geval slechts om maatregelen van inwendige orde gaat.<sup>320</sup> Indien men het beginsel "*pacta sunt servanda*" onverkort zou toepassen, moeten deze eenzijdige wijzigingen aanzien worden als een contractuele wanprestatie van het bestuur. De beperkende werking van de goede trouw zou dus tot gevolg hebben dat als een overheidscontractant zich blijft verzetten tegen een minimale wijziging van zijn functie-inhoud, arbeidsplaats of taken als gevolg van een reorganisatie, zich schuldig zou maken aan rechtsmisbruik. Tot op heden heeft de rechtspraak zich nog niet over deze kwestie moeten uitspreken.<sup>321</sup>

**172.** Kort samengevat, kan de beperkende werking van de goede trouw slechts in een beperkt aantal gevallen de eenzijdige wijziging van bedongen arbeidsvoorwaarden rechtvaardigen. Daarenboven wordt tot op de dag van vandaag geen ruimere invulling van de beperkende werking van de goede trouw aanvaard in de publieke sector dan hetgeen men aanvaardbaar acht in de particuliere sector.

---

<sup>317</sup> P. HUMBLET, *De gezagsuitoefening door de werkgever*, Deurne, Kluwer, 1994, 143.

<sup>318</sup> A. VAN BEVER, "Goede trouw en belangenafwegingen in het arbeidsrecht. Toepassing op de wijziging van arbeidsvoorwaarden", *TSR* 2010, 516.

<sup>319</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 146.

<sup>320</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 347.

<sup>321</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 348.

#### 4. Ius dominandi

**173.** Zoals we reeds gezien hebben bij de particuliere sector, is het de werkgever toegelaten om via het *ius dominandi* eenzijdig de niet-overeengekomen arbeidsvoorwaarden te wijzigen. In feite gaat het niet om een wijziging, maar worden de opengelaten aspecten van de arbeidsovereenkomst die voor de partijen niet beslissend zijn, verder ingevuld of aangepast.<sup>322</sup>

**174.** Maar kan het *ius dominandi*, onder meer door het veranderlijkheidsbeginsel in de publieke sector, ruimer geïnterpreteerd worden voor de overheidscontractant dan voor de particuliere werknemer? Opvallend is dat de rechtsleer hierover verdacht stil blijft, net als de rechtspraak. Volgens DE WILDE is het niet ondenkbaar dat de publieke werkgever in de praktijk soms een zekere beoordelingsbevoegdheid bezit bij de vaststelling van niet-overeengekomen arbeidselementen. Toch gaat zij niet zo ver door met zekerheid te stellen dat het *ius dominandi* in de publieke sector ruimer is dan dat van de particuliere sector.<sup>323</sup> VAN PUYVELDE begrijpt niet hoe het *ius dominandi* ruimer geïnterpreteerd kan worden voor de overheidscontractant, zonder in het vaarwater van de overeengekomen arbeidsvoorwaarden te komen. Indien dit toegelaten wordt, beschikt de publieke werkgever wel degelijk over een wijzigingsrecht dat de particuliere werkgever niet heeft.<sup>324</sup>

**175.** Hoogstens kunnen bepaalde elementen uit de arbeidsrelatie worden vastgesteld door bestuursrechtelijke regels, indien deze aanvullend zijn en niet in conflict komen met het arbeidsrechtelijk kader.<sup>325</sup> Uit voorgaande kan geconcludeerd worden dat het eerder niet aangewezen is om het *ius dominandi* ruimer in te vullen ten aanzien van de arbeidscontractanten.

#### 5. Gemeenrechtelijke incorporatie

**176.** Hier gaan we nagaan in hoeverre deze leer van belang is ten aanzien van de overheidscontractant en wat de eventuele gevolgen hiervan zijn voor de individuele arbeidsovereenkomst. Volgens de gemeenrechtelijke incorporatieleer, voortvloeiend uit art. 1135 BW, verbinden overeenkomsten de partijen niet alleen tot hetgeen dat uitdrukkelijk bepaald is, maar ook alles dat door billijkheid, het gebruik of de wet aan de verbintenis wordt toegevoegd. Dit heeft tot gevolg dat externe rechtsbronnen bepaalde verplichtingen aan de overeenkomst kunnen verbinden en dit kan gaan om zowel aanvullende, dwingende wetsbepalingen als bepalingen van openbare orde.<sup>326</sup>

---

<sup>322</sup> B. CROIMANS en J. DE LAET, "Eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden op grond van het instructierecht?", *TSR* 2010, afl. 2, 509; I. VAN PUYVELDE, "De vermoedelijke wil tot verbreken", in M. RIGAUX en W. RAUWS, *Actuele problemen van het arbeidsrecht 8*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (295) 314.

<sup>323</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 346.

<sup>324</sup> I. VAN PUYVELDE, *Aanpasbaarheid van de bedongen arbeid als modaliteit van vastheid van betrekking*, Brugge, die Keure, 2016, 105.

<sup>325</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 347.

<sup>326</sup> I. VAN PUYVELDE, "De amplitude van de wilsautonomie", in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (295) 296.

**177.** Ofsat een rechtspositieregeling, die de rechten en plichten omvat van het overheidspersoneel, al dan niet beschouwd kan worden als een “dwingende wetsbepaling”, zal er van afhangen hoe ruim het begrip “wet” geïnterpreteerd dient te worden.<sup>327</sup> Er lijkt geen twijfel over te bestaan het begrip “wet” in deze context ruim moet worden geïnterpreteerd. Ook de rechtspositieregeling, die meestal vervat zitten in uitvoeringsbesluiten, moet hieronder vallen. Uit de normenhiërarchie blijkt duidelijk dat de uitvoeringsbesluiten op een hogere plaats staan dan de individuele arbeidsovereenkomst van de overheidscontractant. Vanuit deze redenering lijkt het dus perfect mogelijk om de bepalingen van de rechtspositieregeling door middel van de gemeenschappelijke incorporatie te laten doorwerken in de individuele arbeidsrelatie.<sup>328</sup>

**178.** Deze redenering gaat echter iets te kort door de bocht en dient genuanceerd te worden. Onder meer art. 1134, lid 1 BW en de dwingende bepalingen van de Arbeidsovereenkomstenwet dulden het niet dat er geraakt wordt aan de bedongen arbeidsvoorwaarden. Aangezien deze bepalingen in wetskrachtige normen zijn gegoten en de rechtspositieregelingen slechts vervat zijn in een uitvoeringsbesluit, staan de wetskrachtige normen hiërarchisch op een hogere plaats in de normenhiërarchie. Doordat de uitvoeringsbesluiten lager gerangschikt staan, wordt de incorporatie van bepalingen uit de rechtspositieregeling in de individuele arbeidsrelatie tegengehouden.<sup>329</sup> Ook art. 6 Arbeidsovereenkomstenwet werpt een dam op tegen een te vergaande incorporatie. Volgens dit artikel zijn alle bedingen die strijdig zijn met de bepalingen van de Arbeidsovereenkomstenwet en met diens uitvoeringsbesluiten nietig, als daardoor de rechten van de werknemer worden ingekort of als zijn verplichtingen worden verzwaaard. Dit geldt zelfs als er niet geraakt wordt aan de in de arbeidsovereenkomst overeengekomen voorwaarden.<sup>330</sup>

**179.** Deze nuancering maakt duidelijk dat bepalingen van de rechtspositieregeling niet automatisch doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomst. Een clause uit de arbeidsovereenkomst zal dus m.a.w. niet automatisch vervangen worden door een bepaling die daarmee strijdig is. Zowel art. 1134, lid 1 BW als de Arbeidsovereenkomstenwet laten dit niet toe.<sup>331</sup> Ook de rechtspraak lijkt deze visie te volgen. Zo oordeelde het arbeidshof van Brussel dat het niet toegelaten is dat een overheidscontractant als gevolg van een promotie bepaalde voordelen – in casu een “ziekenhuisvergoeding” – kan verliezen, omdat de op hem toepasbare rechtspositieregeling dit zo bepaalde. Het hof gaat er van uit dat de betrokken ziekenhuisvergoeding overeengekomen was tussen de partijen, waardoor deze vergoeding aanzien kan worden als een verworven recht dat niet eenzijdig gewijzigd mag worden door het bestuur.<sup>332</sup> Zelfs een premie voor diploma dat gedurende twee jaar zonder voorbehoud betaald werd aan de overheidscontractant, die zelfs niet aan de voorwaarden voldeed van de rechtspositieregeling, kan

---

<sup>327</sup> K. VAN DEN LANGENBERGH, *De schorsing van de arbeidsovereenkomst en het recht op arbeid*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 607-608.

<sup>328</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 276.

<sup>329</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 352.

<sup>330</sup> Art. 6 Wet 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, BS 22 augustus 1978.

<sup>331</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 353.

<sup>332</sup> Arbh. Brussel 18 april 2001, AR 39.912, *onuitg.*

aanzien worden als een overeengekomen arbeidsvoorwaarde.<sup>333</sup> Bijkomend dient wel vermeld te worden dat de nietigheid op grond van art. 6 Arbeidsovereenkomstenwet slechts relatief is, waardoor het enkel kan worden ingeroepen door iemand die door de overtreden bepaling wordt beschermd of zelfs bevestigd kan worden.<sup>334</sup>

**180.** Het is duidelijk dat de gemeenrechtelijke incorporatie amper een rol speelt bij de eenzijdige wijziging van loon- en arbeidsvoorwaarden door een rechtspositieregeling aan te passen. Volgens DE WILDE is incorporatie alleen mogelijk bij arbeidsvoorwaarden die niet overeengekomen werden en die bovendien niet in strijd zijn met de dwingende bepalingen van de Arbeidsovereenkomstenwet.<sup>335</sup> Zij verduidelijkte dit aan de hand van een voorbeeld. De individuele overeenkomst van een overheidscontractant verwees naar een statuut, waarin stond dat hij recht heeft op een maandelijks vergoeding van 120 euro. Een tijd later werd het statuut aangepast, waardoor de vergoeding nog maar 100 euro per maand bedroeg. Die maandelijks vergoeding slaat hoogst waarschijnlijk op een overeengekomen arbeidsvoorwaarde. De aanpassing van dat statuut werkt dus niet door in de individuele arbeidsovereenkomst, ook al staat het statuut hoger in de normenhiërarchie. De overheid moet dus nog steeds een maandelijks vergoeding betalen van 120 euro.<sup>336</sup>

#### 6. Wettelijke conversie in de Wet Vakbondsstatuut?

**181.** Artt. 11 en 23 CAO-Wet hebben nog een specifiek incorporatiesysteem in het leven geroepen (*supra* randnummers 129 ev.): de wettelijke conversie.<sup>337</sup> In de particuliere sector is het mogelijk om de arbeidsvoorwaarden van de werknemers collectief te wijzigen door middel van een juridisch bindende collectieve arbeidsovereenkomst.<sup>338</sup> Aangezien de CAO-Wet, buiten beperkte uitzonderingen, niet van toepassing is in de publieke sector, kan het contractueel overheidspersoneel geen rechten ontlenen aan de vele collectieve arbeidsovereenkomsten die ofwel in de Nationale Arbeidsraad ofwel in de paritaire comités gesloten werden. Dit heeft tot gevolg dat het contractueel overheidspersoneel niet kan genieten van de bescherming van een substantieel deel van het arbeidsrecht. Desondanks, is heel wat arbeidswetgeving – zoals de Arbeidsovereenkomstenwet en de loonbeschermingswet – op hen van toepassing, maar toch

---

<sup>333</sup> Arbrb. Nijvel 9 september 2005, *Soc. Kron.* 2007, afl. 1, 33, noot J. JACQMAIN.

<sup>334</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 352-353.

<sup>335</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 355.

<sup>336</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 356.

<sup>337</sup> I. DE WILDE, "Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? – De (eenzijdige) wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de arbeidscontractant", *RW* 2016-17, afl. 35, 1369.

<sup>338</sup> V. PERTRY en P. SICHIEEN, "Binding en afdwingbaarheid van de normatieve bepalingen", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (150) 152-153.

putten zij geen rechten uit de afdwingbare collectieve arbeidsovereenkomsten die gesloten worden tussen de sociale partners, die juist genomen worden ter uitvoering van die arbeidswetgeving.<sup>339</sup>

**182.** Aangezien het voor de overheidswerkgever niet mogelijk is om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, kan de wettelijke conversie niet toegepast worden. In de publieke sector sluit men op grond van de wet van 19 december 1974 protocollen die slechts een politieke of morele waarde hebben.<sup>340</sup> De overheid is slechts juridisch verplicht om vooraf met de vakorganisaties te onderhandelen of te overleggen, maar de beslissing om de rechtspositieregeling wel of niet te wijzigen, ligt volledig in handen van de overheid.<sup>341</sup> Zo trachtte de wetgever de eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden te verzoenen met de wens van de vakorganisatie om onderhandelingen en overleg te voeren.<sup>342</sup>

**183.** Maar de vraag blijft wel of er in de Wet Vakbondsstatuut een rechtsgrond terug te vinden is waar de overheid zich op kan beroepen om op eenzijdige wijze de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant te wijzigen door middel van een aanpassing van de rechtspositieregeling, na de onderhandelingsprocedure gevolgd te hebben. Impliceert het volgen van de onderhandelingsprocedure door de overheid en het uitvoeren van een protocol door middel van een aanpassing van de rechtspositieregeling een voldoende rechtvaardiging om eenzijdig de voorwaarden in de individuele arbeidsovereenkomst van de arbeidscontractant te wijzigen?<sup>343</sup>

**184.** Om deze vraag te kunnen beantwoorden, dienen we terug te grijpen naar de Wet Vakbondsstatuut. Zoals reeds besproken werd (*supra* randnummer 98), bevat art. 2, §1 Wet Vakbondsstatuut de grondregelen waarover onderhandelingen gevoerd moeten worden. Dit artikel werd verder uitgevoerd door het Koninklijk Besluit van 29 augustus 1985. Vóór de inwerkingtreding van dit besluit vermeldde het oorspronkelijke art. 2 dat die onderhandelingen alleen betrekking hadden op het statutair personeel.<sup>344</sup> JACQMAIN leidde hier uit af dat de overheid het geldelijk statuut van de overheidscontractant eenzijdig kon wijzigen, zonder vooraf onderhandelingen te moeten voeren met de vakorganisaties.<sup>345</sup> Door de wet van 22 juli 1993 betreffende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken werd de Wet Vakbondsstatuut en het Koninklijk Besluit van 29 augustus 1985 aangepast en werd die beperking afgeschaft. Sindsdien moet men steeds verplicht onderhandelingen voeren over alle in het besluit vermelde grondregelen, ongeacht of

---

<sup>339</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 233-234.

<sup>340</sup> R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector", in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 103.

<sup>341</sup> A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 95.

<sup>342</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 173.

<sup>343</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidsperoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 267-268.

<sup>344</sup> P. HUMBLET en R. JANVIER, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut: collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 196-197.

<sup>345</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 365.

deze van toepassing zijn op het statutair of contractueel personeel.<sup>346</sup> Dus wanneer de overheid wil raken aan de bezoldigingsregeling van de overheidscontractanten, is zij verplicht om de onderhandelingsprocedure te respecteren.<sup>347</sup> De Memorie van Toelichting maakt duidelijk dat de verplichting van de overheid om te onderhandelen of te overleggen wordt uitgebreid naar de overheidscontractanten.<sup>348</sup>

**185.** Volgens DE WILDE kan uit de Memorie van Toelichting echter niet afgeleid worden dat de wijziging van het administratief of geldelijk statuut door het volgen van de onderhandelingsprocedure – waar een protocol uit voortvloeit – ook van rechtswege gevolgen heeft voor de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractanten, al dan niet met een verwijzing in de arbeidsovereenkomst naar die gewijzigde statuten.<sup>349</sup> DE BECKER stelt vast dat de tussen de overheid en de vakorganisaties gesloten protocollen ook gelden ten aanzien van de overheidscontractanten, ondanks het feit dat die protocollen aanvankelijk niet gesloten werden om wijzigingen in hun rechtspositie aan te brengen.<sup>350</sup> Deze stelling dient enigszins genuanceerd te worden. Volgens DE WILDE heeft het respecteren van de onderhandelingsprocedure geen enkele invloed op de tegenstelbaarheid van de wijziging van de rechtspositieregeling ten aanzien van de overheidscontractanten.<sup>351</sup> Dit lijkt me logisch, aangezien de Wet Vakbondsstatuut geen wettelijke conversie kent in de zin van de CAO-Wet. De Wet Vakbondsstatuut is nog steeds gebaseerd op het eenzijdig karakter van het statuut.<sup>352</sup> Dat zorgt er dus voor dat de overheid na het volgen van de onderhandelingsprocedure geen rechtstreeks juridisch afdwingbare akkoorden kan afsluiten die daarenboven automatisch doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomst.<sup>353</sup> Zo biedt het volgen van de onderhandelingsprocedure geen enkele basis om de arbeidsvoorwaarden van de op dat moment in dienst zijnde overheidscontractanten eenzijdig te wijzigen.<sup>354</sup>

**186.** Wijzigingen aan de rechtspositieregeling kunnen wel gevolgen hebben voor de toekomst. DE WILDE illustreert dit aan de hand van een voorbeeld met betrekking tot de afschaffing van een anciënniteitspremie. Een overheidscontractant die nog niet over de vereiste anciënniteit beschikt

---

<sup>346</sup> Art. 2, §1, 1<sup>o</sup>, lid 3 Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, BS 24 december 1974; art. 2 KB 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, §1, 1<sup>o</sup>, 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.

<sup>347</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 365.

<sup>348</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, *Parl.St.* Senaat, 1992-93, nr. 661/1, 20-21.

<sup>349</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 366-367.

<sup>350</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 178.

<sup>351</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheids personeel*, Brugge, die Keure, 2014, 271; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 367.

<sup>352</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 175-176.

<sup>353</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 367.

<sup>354</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheids personeel*, Brugge, die Keure, 2014, 275.



op het moment van de afschaffing heeft geen recht op die premie en kan zich hiertegen niet verzetten. Indien de overheidscontractant wel zou voldoen aan de voorwaarden en de premie al enige tijd kreeg uitbetaald, blijft hij recht hebben op die premie, aangezien dit als een overeengekomen arbeidsvoorwaarde gekwalificeerd kan worden. Dit moet steeds in elk specifiek geval worden nagegaan.<sup>355</sup>

**187.** We kunnen uit voorgaande besluiten dat de aanpassing van de rechtspositieregeling, zelfs na het volgen van de onderhandelingsprocedure èn waardoor men raakt aan overeengekomen arbeidsvoorwaarden, niet tegenstelbaar is aan de overheidscontractant, tenzij die zijn instemming geeft. Er geldt slechts een onderhandelingsplicht die de overheid moet volgen met betrekking tot het aanpassen van bepaalde grondregelen, zowel voor statutairen als voor overheidscontractanten. Het gebrek aan wettelijke conversie beperkt aanzienlijk de eenzijdige wijzigbaarheid door de overheid van overeengekomen loon- en arbeidsvoorwaarden.

#### **4.3.4 Quid autonome overheidsbedrijven?**

**188.** In de particuliere sector is het mogelijk om juridisch dwingende afspraken te sluiten tussen de vakorganisaties via het systeem van collectieve arbeidsovereenkomsten. Deze collectieve overeenkomsten bekleden een duidelijke plaats in de normenhiërarchie, zoals uitgewerkt werd in art. 51 CAO-Wet.<sup>356</sup> Daarnaast bestaat er in de particuliere sector het mechanisme van wettelijke conversie, waardoor bepalingen van de collectieve arbeidsovereenkomst rechtstreeks in de individuele arbeidsovereenkomst worden opgenomen en de strijdige bepalingen vervangt.<sup>357</sup>

**189.** Het collectief overlegmodel in de Wet Vakbondsstatuut voorziet slechts in een verplichte onderhandelings- en overlegprocedure, maar de resultaten die daaruit voortvloeien zijn juridisch gezien niet rechtstreeks afdwingbaar. De overheid is dus niet gebonden door de uitkomst van de onderhandelingen of het overleg.<sup>358</sup>

**190.** Bij de autonome overheidsbedrijven werd voor een tussenweg gekozen. De raad van bestuur van het betrokken autonoom overheidsbedrijf is verplicht om een bindend advies te volgen van het betrokken paritair comité, indien dat advies werd aangenomen met een tweederdemeerderheid.<sup>359</sup> De eenzijdige wijzigbaarheid wordt dus doorbroken bij de autonome overheidsbedrijven (*supra* randnummers 107 ev.). Maar ook al is de raad van bestuur gebonden door het advies, toch moet het advies nog steeds omgezet worden in een eenzijdige administratieve rechtshandeling. Pas wanneer bij het nemen van de finale beslissing de raad van bestuur geen rekening houdt met het

---

<sup>355</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 367-368.

<sup>356</sup> K. REYNIERS, "Bronnen van het arbeidsrecht", in F. HENDRICKX en C. ENGELS, *Arbeidsrecht – deel 1*, Brugge, die Keure, 2015, (93) 121.

<sup>357</sup> V. PERTRY en P. SICHIEEN, "Binding en afdwingbaarheid van de normatieve bepalingen", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (150) 152-153.

<sup>358</sup> P. GEVERS (eds.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*, Brugge, die Keure, 1987, 104.

<sup>359</sup> Art. 33 en 34 Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, BS 27 maart 1991.

bindend advies, kan hiertegen een beroep ingesteld worden bij de Raad van State. Dit vergroot de invloed van de vakorganisaties aanzienlijk.<sup>360</sup>

**191.** Maar heeft het doorbreken van die eenzijdige wijzigbaarheid door het bindend advies tot gevolg dat de beslissingen die daaruit voortvloeien ook rechtstreeks doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomst van het contractueel personeel bij een autonoom overheidsbedrijf? Volgens DE WILDE staat de verplichting om de onderhandelingsprocedure te volgen om wijzigingen aan een rechtspositieregeling te brengen los van de mogelijkheid om eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van een overheidscontractant te wijzigen.<sup>361</sup>

**192.** Als we dit doortrekken naar de autonome overheidsbedrijven, wil dat zeggen dat een aanpassing van het administratief en geldelijk statuut niet automatisch doorwerkt in de individuele arbeidsovereenkomst van het contractueel personeel. Omwille van de hogere positie van een rechtspositieregeling in de normenhiërarchie ten aanzien van de individuele arbeidsovereenkomst lijkt het logisch dat de bepalingen van die eerste doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomst via de gemeenrechtelijke incorporatie van art. 1135 BW. Zoals we reeds voor de publieke sector vastgesteld hebben, beletten art. 1134, lid 1 BW en de Arbeidsovereenkomstenwet dat er geraakt wordt aan bedongen arbeidsvoorwaarden.<sup>362</sup> Ook al wordt de eenzijdige wijzigbaarheid via het bindend advies doorbroken in het collectief overlegmodel van de autonome overheidsbedrijven, dan nog vormt dit geen basis om de arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel eenzijdig te wijzigen, die op dat moment in dienst zijn. De gemeenrechtelijke incorporatie kan slechts een rol spelen voor niet-overeengekomen arbeidsvoorwaarden. Bovendien mag die incorporatie niet in strijd zijn met de dwingende bepalingen van de Arbeidsovereenkomstenwet.

**193.** Net als in de publieke sector, ontbreekt het de autonome overheidsbedrijven aan de mogelijkheid tot automatische wettelijke conversie in de zin van de CAO-Wet na een procedure van collectief onderhandelen. Ook al kan het dwingend advies omschreven worden als een vorm van materiële afdwingbaarheid, toch is dergelijk akkoord niet rechtstreeks afdwingbaar voor een individueel personeelslid en is er nog steeds een formele omzetting in tastbare regelgeving nodig door de raad van bestuur.

**194.** Juridisch gezien heeft het volgen van de procedure in de Wet Autonome Overheidsbedrijven niet tot gevolg dat de raad van bestuur eenzijdig de loon- en arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel mag wijzigen. Net als in de Wet Vakbondsstatuut, is er in de Wet Autonome Overheidsbedrijven geen bepaling voorhanden dat voorziet in een systeem van wettelijke conversie, zoals in de CAO-Wet. Dit heeft tot gevolg dat voor de meerderheid van het personeel

---

<sup>360</sup> RvS 26 oktober 2006, nr. 164.148, Grandmaire; A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 175.

<sup>361</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 371.

<sup>362</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidsperoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 276.

van de autonome overheidsbedrijven de aanpassingen aan de rechtspositieregeling niet automatisch doorwerken in hun individuele arbeidsrelatie.<sup>363</sup>

---

<sup>363</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheids personeel*, Brugge, die Keure, 2014, 274-276.

## Hoofdstuk 5. Hoe moet het nu verder? - voorstellen

### 5.1 Toepassingsgebied CAO-Wet uitbreiden

#### 5.1.1 Mogelijk?

**195.** De CAO-Wet verklaart dat haar toepassingsgebied in principe geen betrekking heeft op het personeel van de publieke sector. In de wet zelf worden de uitzonderingen vermeld van overheidsinstellingen die toch onder de CAO-Wet vallen, zoals de Belgische nationale bank en de nationale loterij.<sup>364</sup> De reden die hiervoor gegeven werd, was het feit dat de rechtspositie van het overheidspersoneel geregeld wordt door statutaire en reglementaire bepalingen. Dit heeft tot gevolg dat er in de publieke sector geen collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten kunnen worden, ook niet met betrekking tot de overheidscontractanten.<sup>365</sup> Dit heeft tot gevolg dat de overheidscontractanten niet vallen onder de talloze gesloten CAO's, zoals bijvoorbeeld CAO nr. 109 van 12 februari 2014 betreffende de motivering van het ontslag. Dit CAO voerde een ééngemaakt begrip "kennelijk onredelijk ontslag in" dat zowel toepasselijk is op arbeiders als bedienden.<sup>366</sup> Art. 63 arbeidsovereenkomstenwet, dat vroeger de kwestie van het willekeurig ontslag van de arbeiders regelde, werd als gevolg hiervan opgeheven. Maar aangezien collectieve arbeidsovereenkomsten niet van toepassing zijn op het overheidspersoneel, blijft art. 63 wel van toepassing op de overheidscontractanten. Deze benarde situatie leidde tot een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof. Het Hof oordeelde in een arrest van 30 juni 2016 dat art. 63 geen effect meer had, maar dat de arbeidsgerechten voor de overheidscontractanten de algemene rechtsbeginselen kunnen toepassen om die wettelijke leemte in de mate van het mogelijke op te vullen naar analogie met die van de collectieve arbeidsovereenkomst.<sup>367</sup> Deze redenering van het Grondwettelijk Hof kan worden doorgetrokken tot de autonome overheidsbedrijven, vermits ook zij verstoken blijven van de CAO-Wet.

**196.** Desondanks voorziet de CAO-Wet in de mogelijkheid om bij gemotiveerd en in ministerraad overlegd Koninklijk Besluit het toepassingsgebied van de wet volledig of gedeeltelijk uit te breiden tot het personeel van de publieke sector of tot bepaalde categorieën ervan. Maar deze uitbreidingsmogelijkheid is niet meer mogelijk voor het personeel van de overheidsdiensten die onder het toepassingsgebied van de Wet Vakbondsstatuut vallen. Het komt er dus op neer dat alle overheidsinstellingen die op de dag van vandaag onder de Wet Vakbondsstatuut vallen, onmogelijk onder de CAO-Wet kunnen ressorteren.<sup>368</sup> Dergelijke uitbreiding kon zowel betrekking hebben op

---

<sup>364</sup> Art. 2, §3, 1<sup>o</sup>, lid 1 Wet 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, BS 15 januari 1969.

<sup>365</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St.* Senaat, 1966-67, nr. 148, 8-9; R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector", in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 107.

<sup>366</sup> CAO nr. 109 van 12 februari 2014 betreffende de motivering van het ontslag; D. CUYPERS en D. DEJONGHE, *Ontslagmotivering en kennelijk onredelijk ontslag*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 1-2.

<sup>367</sup> GwH 30 juni 2016, nr. 2016/101; D. CUYPERS en D. DEJONGHE, *Ontslagmotivering en kennelijk onredelijk ontslag*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 3.

<sup>368</sup> Art. 2, §3, 1<sup>o</sup>, lid 2 Wet 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, BS 15 januari 1969.

het contractueel als op het statutair aangeworven personeel, ook al had de Kamercommissie hiermee vooral de overheidscontractanten voor ogen.<sup>369</sup> De uitvoerende macht heeft deze uitbreidingsmogelijkheid vroeger toegepast ten aanzien van de openbare kredietinstellingen. Zij werden zelfs geïntegreerd in het toepassingsgebied van de CAO-Wet zelf.<sup>370</sup>

**197.** Zoals wij eerder reeds zijn komen vast te stellen, zijn de autonome overheidsbedrijven expliciet onttrokken aan het toepassingsgebied van de Wet Vakbondsstatuut.<sup>371</sup> Ondanks het feit dat de Wet Autonome Overheidsbedrijven heeft voorzien in een eigen collectief overlegmodel, neemt dit de mogelijkheid niet weg om bij gemotiveerd en in ministerraad overleg Koninklijk Besluit het toepassingsgebied van de CAO-Wet te verruimen tot de autonome overheidsbedrijven. Aangezien volgens een strikte interpretatie van art. 2, §2 enkel de overheidsinstellingen worden uitgesloten die onder de Wet Vakbondsstatuut vallen, is het perfect mogelijk dat via een koninklijk besluit de CAO-Wet wordt uitgebreid tot overheidsinstellingen die niet onder de Wet Vakbondsstatuut vallen, zoals de autonome overheidsbedrijven.<sup>372</sup> Het toepassingsgebied kan dan uitgebreid worden tot alle personeelsleden of tot een bepaalde categorie van personeelsleden, zoals het contractueel personeel.<sup>373</sup>

### 5.1.2 Gelijktrekking van de collectieve arbeidsverhoudingen

**198.** Kan de benarde situatie van het contractueel personeelslid bij de autonome overheidsbedrijven en het gebrek van doorwerking van een aangepaste rechtspositieregeling in een individuele arbeidsovereenkomst eventueel verholpen worden door hen onder het toepassingsgebied van de CAO-Wet te laten vallen? Het uitbreiden van het toepassingsgebied tot het contractueel personeel lijkt op het eerste zicht een mogelijkheid.

**199.** Bij de publieke sector zal men moeten afstappen van het eenzijdig karakter van de collectieve arbeidsverhoudingen tussen de overheid en haar personeel.<sup>374</sup> Met betrekking tot het contractueel personeel bij de autonome overheidsbedrijven zal de Wet Autonome Overheidsbedrijven ingrijpend aangepast moeten worden om de CAO-Wet toegang te verschaffen tot deze personeelsleden. Hierdoor zullen zij in dezelfde mate beschermd worden als de werknemers in de particuliere sector, terwijl het statutair personeel blijft genieten van de door de rechtspositieregeling verleende loon- en arbeidsvoorwaarden. De raad van bestuur dient, net zoals de werkgevers uit de particuliere sector, de verbindende kracht van de arbeidsovereenkomst te respecteren, met het grote verschil dat die eerste geen beroep kan doen op de wettelijke conversie

---

<sup>369</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl.2, 343.

<sup>370</sup> JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector", in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 107.

<sup>371</sup> Art. 1 § 3, 3<sup>o</sup> Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *BS* 24 december 1974.

<sup>372</sup> R. JANVIER, "Toepassingsgebied van de C.A.O.-Wet", in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (85) 97.

<sup>373</sup> JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector", in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 107.

<sup>374</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl.2, 360.

die voortvloeit uit de CAO-Wet. Een uitbreiding van het toepassingsgebied van de CAO-Wet tot het contractueel personeel van de autonome overheidsbedrijven zou op het eerste gezicht hieraan tegemoet kunnen komen.<sup>375</sup> Het risico om het toepassingsgebied van de CAO-Wet slechts uit te breiden tot het contractueel personeel bestaat er in dat de loon- en arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel en de statutairen steeds verder uit elkaar zal groeien. De Wet Autonome Overheidsbedrijven zou dan enkel van toepassing zijn op het statutair personeel, terwijl de CAO-Wet van toepassing is op het contractueel personeel.<sup>376</sup> Ook al lijkt in theorie een uitbreiding aan deze problematiek tegemoet te komen, in de praktijk zou dit wel eens paradoxale gevolgen met zich mee kunnen brengen.

**200.** Indien men het toepassingsgebied van de CAO-Wet wil uitbreiden tot alle personeelsleden bij de autonome overheidsbedrijven – dus ook tot de ambtenaren – dient men zich de vraag te stellen of dit te verzoenen valt met het eenzijdig karakter dat de rechtspositie van de ambtenaren kenmerkt. Ook al dient de raad van bestuur het bindend advies, genomen met een tweederdemeerderheid, te volgen, toch moet het bindend advies eerst omgezet worden door middel van een eenzijdige administratieve rechtshandeling.<sup>377</sup> Uit een rechtsvergelijkende bijdrage van DE BECKER en DECKERS blijkt duidelijk dat het toepassen van bindende collectieve arbeidsovereenkomsten in Zweden en Denemarken een domino-effect heeft gehad op de ambtelijke rechtspositie van het statutair overheidsperoneel. Dit heeft tot gevolg gehad dat er in beide landen amper nog statutaire personeelsleden tewerkgesteld zijn. Oorspronkelijk mochten bepaalde arbeidsvoorwaarden in Zweden niet geregeld worden door collectieve arbeidsovereenkomsten, maar aangezien het moeilijk hanteerbaar bleek, werd die beperking opgeheven. Zowel in Zweden als in Denemarken was de opkomst van de contractuele tewerkstelling gekoppeld aan het groeiende belang dat gehecht werd aan het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten.<sup>378</sup> Ook in Nederland is er sinds de jaren 80 reeds een normaliseringsproces aan de gang, waarvan het wetsvoorstel van KOŞER KAYA en VAN HIJUM als een soort laatste stap gezien kan worden.<sup>379</sup>

**201.** Uit de gedane vaststellingen in Zweden en Denemarken lijkt de vraag op de proppen te komen of het verlaten van de eenzijdigheid in de collectieve arbeidsverhoudingen niet onvermijdelijk gepaard moet gaan met het op termijn afstappen van de statutaire tewerkstelling? SPRENGERS is hier alvast van overtuigd en stelt dat dergelijke overstap alleen mogelijk is als in de individuele arbeidsrelatie de statutaire tewerkstelling vervangen wordt door de arbeidsovereenkomst.<sup>380</sup> Zweden en Denemarken tonen aan dat een contractualisering van de

---

<sup>375</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl.2, 359-360.

<sup>376</sup> I. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector", in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL, *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 113.

<sup>377</sup> A. DE BECKER, "Collectieve verhoudingen 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) 175.

<sup>378</sup> A. DE BECKER en K. DECKERS, "Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de huidige stand van zaken in Nederland", *Tijdschrift Recht & Arbeid* 2013, afl. 4, 6.

<sup>379</sup> A. DE BECKER en K. DECKERS, "Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de huidige stand van zaken in Nederland", *Tijdschrift Recht & Arbeid* 2013, afl. 4, 6-7.

<sup>380</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl.2, 361.

individuele arbeidsverhoudingen heeft geleid tot een op wederkerigheid gebaseerd collectief overlegmodel, waarbij werd afgezien van de eenzijdige beslissingsmacht van de overheid.<sup>381</sup> Volgens DE WILDE is het bovendien noodzakelijk dat het verder afbouwen van de statutaire tewerkstelling ten voordele van de contractuele tewerkstelling gepaard dient te gaan met een grondige verbouwing van het verloop van het collectief overlegstelsel, aangezien op termijn een risico op kortsluiting van het systeem dreigt.<sup>382</sup>

## 5.2 Bijzondere nietigheidssanctie

**202.** Dit voorstel gaat uit van DE WILDE en JOASSART en zou geformaliseerd kunnen worden door een wijziging aan te brengen aan de Wet Autonome Overheidsbedrijven. Volgens hen kan op deze manier aan de akkoorden die voortvloeien uit onderhandelingen of overleg een afdwingbaar karakter verleend worden.<sup>383</sup> Ook al is de raad van bestuur van het betrokken overheidsbedrijf gebonden door een advies dat aangenomen wordt met een tweederdemeerderheid, dan nog kan dit aan de raad van bestuur geen vrijgeleide geven om de bedongen arbeidsvoorwaarden van de op dat moment in dienst zijnde contractuele personeelsleden eenzijdig te wijzigen. Dit plaatst de publieke werkgevers in een minder gunstige positie dan de particuliere werkgevers, aangezien zij niet beschikken over een systeem van wettelijke conversie. Zoals we reeds gezien hebben, wordt er voor de publieke werkgever ten opzichte van een particuliere werkgever geen uitzonderingspositie aanvaard.<sup>384</sup>

**203.** Dit probleem kan verholpen worden door in de Wet Autonome Overheidsbedrijven een artikel te voorzien waardoor bepalingen van de individuele arbeidsovereenkomst, die in strijd zijn met een uit het bindend advies voortvloeiend akkoord, voor nietig gehouden worden. De inspiratie voor dit systeem werd gevonden in de CAO-Wet, waarbij het mogelijk is dat via wettelijke conversie een collectieve arbeidsovereenkomst rechtstreeks doorwerkt in de individuele arbeidsovereenkomst. Zo bepaalt art. 11 CAO-Wet dat alle bedingen in een individuele arbeidsovereenkomst die in strijd zijn met bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst, nietig zijn.<sup>385</sup> Door het invoeren van een soortgelijke bepaling in de Wet Autonome Overheidsbedrijven zou aan een akkoord, dat ondertekend wordt met een tweederdemeerderheid van het betrokken paritair comité, eenzelfde dwingende kracht worden verleend als bij collectieve arbeidsovereenkomsten.<sup>386</sup> Dit zou het bijvoorbeeld mogelijk maken om de functies van een dienst te reorganiseren door middel van een

---

<sup>381</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl.2, 360-361.

<sup>382</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 399.

<sup>383</sup> I. DE WILDE en P. JOASSART, "La modification unilatérale des conditions de travail du personnel contractuel: l'impossible alchimie", *TSR* 2015, afl. 2, (73) 97-98.

<sup>384</sup> P. JOASSART, "La rémunération du contractuel de la fonction publique" in CLESSE, J. (ed.), *Questions choisies de droit social*, Luik, Anthemis, 2012, (189) 200-201.

<sup>385</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 395.

<sup>386</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl.2, 355.

"collectief akkoord", dewelke op een collectieve wijze de individuele loon- en arbeidsvoorwaarden zou kunnen aanpassen.<sup>387</sup>

**204.** Om dit mogelijk te maken zou in het huidige art. 34 Wet Autonome Overheidsbedrijven een derde paragraaf toegevoegd kunnen worden waarbij dergelijke nietigheidssanctie ingevoerd wordt:

*"Nietig zijn bedingen in een individuele arbeidsovereenkomst die strijdig zijn met een wet, een decreet, een ordonnantie, besluiten en reglementen, algemene maatregelen en algemene richtlijnen tot stand gekomen volgens de in dit artikel vermelde procedure."*

**205.** Daarnaast benadrukt DE WILDE dat "bedingen in een individuele arbeidsovereenkomst" op een ruime manier geïnterpreteerd moeten worden. Hiermee worden dus niet alleen de bedingen in een schriftelijke overeenkomst bedoeld, maar ook de arbeidsvoorwaarden die voortvloeien uit mondelinge arbeidsovereenkomsten.<sup>388</sup> Bovendien stelt DE WILDE dat dit voorstel voor het contractueel personeel bedoeld is en niet naar analogie uitgebreid kan worden naar het statutair personeel, aangezien hun arbeidsvoorwaarden vastgelegd worden door rechtspositieregelingen die een reglementair karakter bezitten.<sup>389</sup>

**206.** Dit voorstel zou resulteren in een grotere vorm van "contractualisering" van de sociale onderhandelingen bij de autonome overheidsbedrijven, zoals bij de particuliere sector reeds het geval is. Het voorstel corrigeert m.a.w. de onmogelijkheid van de raad van bestuur om eenzijdig wijzigingen aan te brengen aan de bedongen loon- en arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel.<sup>390</sup> Wel dient voor ogen gehouden te worden dat dit voorstel er voor zorgt dat er naast het privaatrechtelijk arbeidsrecht en het ambtenarenrecht, een nieuw "publiekrechtelijk arbeidsrecht" gecreëerd wordt. Dit heeft tot gevolg dat ook andere afwijkingen van het privaatrechtelijk arbeidsrecht mogelijk zijn, waardoor het contractueel personeel zich opnieuw in een bijzondere juridische constellatie bevindt.

### **5.3 Protocol als collectieve arbeidsovereenkomst**

**207.** Een andere mogelijkheid zou zijn om aan een protocol, dat voortvloeit uit het bindend advies, dezelfde juridische draagwijdte toe te kennen, zoals aan een collectieve arbeidsovereenkomst.<sup>391</sup> Met betrekking tot de publieke sector is dergelijk voorstel in het verleden al meerdere malen ter sprake gekomen. Enkele jaren geleden werd er zelfs een wetsontwerp voorgesteld om een juridisch dwingend karakter te geven aan een protocol ten aanzien van het contractueel overheidsperoneel. Dit wetsontwerp had tot doel om een zeker parallelisme tot stand

---

<sup>387</sup> I. DE WILDE en P. JOASSART, "La modification unilatérale des conditions de travail du personnel contractuel: l'impossible alchimie", *TSR* 2015, afl. 2, (73) 98.

<sup>388</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 395.

<sup>389</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl.2, 356.

<sup>390</sup> I. DE WILDE en P. JOASSART, "La modification unilatérale des conditions de travail du personnel contractuel: l'impossible alchimie", *TSR* 2015, afl. 2, (73) 98.

<sup>391</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl.2, 345.



te brengen tussen de collectieve arbeidsovereenkomst en het protocol. Zo zouden materies die in een collectieve arbeidsovereenkomst worden geregeld van overeenkomstige toepassing verklaard worden voor het contractueel overheidspersoneel via een "protocol van akkoord".<sup>392</sup>

**208.** Echter, de Raad van State was niet mals voor dit wetsontwerp en kwam tot de conclusie dat een protocol van akkoord geen geschikt instrument is om het contractueel overheidspersoneel gelijk te stellen met de werknemers in de particuliere sector. Volgens de Raad van State ging het wetsontwerp er verkeerdelijk van uit dat het invoeren van één enkel artikel voldoende zou zijn om een protocol gelijk te stellen met een collectieve arbeidsovereenkomst.<sup>393</sup>

**209.** DE WILDE en HUMBLET volgen hierin het standpunt van de Raad van State. Volgens hen kan de gelijkstelling van een protocol met een collectieve arbeidsovereenkomst slechts bereikt worden door het uitwerken van een bijzondere regeling met betrekking tot de precieze binding en plaats van dergelijk protocol in de rechtsnormenhiërarchie. Naar analogie met de CAO-Wet, zou in een soort van "Protocol-wet" zowel de verbindende kracht van de protocollen als hun exacte plaats in de rechtsnormenhiërarchie gedefinieerd moeten worden. Deze "Protocol-wet" zou dan naast de Wet Autonome Overheidsbedrijven kunnen bestaan of er in geïntegreerd worden. Voor de inspiratie van dergelijke hiërarchie kan gekeken worden naar dat van de collectieve arbeidsovereenkomsten, zoals uitgewerkt werd in art. 51 CAO-Wet.<sup>394</sup>

**210.** Naast een plaats in de rechtsnormenhiërarchie dient er, met het oog op de gelijkstelling van het protocol met een collectieve arbeidsovereenkomst, ook nog rekening gehouden te worden met andere aspecten. Eerst en vooral heeft de Zesde Staatshervorming tot gevolg dat de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn geworden om het administratief en geldelijk statuut vast te stellen. Door paragraaf 4 van art. 87 BWHI te vervangen zijn de algemene principes die bepaald werden in het Algemene Principes Koninklijk Besluit – het zogenaamde APKB – niet langer automatisch van toepassing op de personeelsleden van de gemeenschappen en gewesten. Het vastleggen van het syndicaal statuut voor het overheidspersoneel blijft, ook na de zesde staatshervorming, nog steeds de bevoegdheid van de federale overheid.<sup>395</sup>

**211.** Ten tweede moet vermeden worden dat er gescheiden processen van collectieve belangenbehartiging worden gecreëerd. Vandaar is het belangrijk om na te denken over een

---

<sup>392</sup> Ontwerp van wet van 9 oktober 2001 tot wijziging van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en van de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1435/1, 11 en 13.

<sup>393</sup> Ontwerp van wet van 9 oktober 2001 tot wijziging van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en van de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1435/1, 14.

<sup>394</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl.2, 357-358.

<sup>395</sup> K. CALUWAERT, "De bevoegdheidsoverdrachten inzake het openbaar ambt", in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT, (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, (521) 524-525.

directe doorwerking van collectieve arbeidsovereenkomsten, die in de Nationale Arbeidsraad gesloten werden, voor het contractueel overheidspersoneel.<sup>396</sup>

**212.** Ten derde moet men stilstaan bij een eventuele differentiatie en gelaagdheid van de bindende onderhandelingen, zoals in de CAO-Wet. In dat geval dient aan elk afgesloten akkoord niet eenzelfde draagwijdte toegekend te worden. Zo zouden akkoorden die in de publieke sector gesloten worden in het overkoepelende Comité A algemeen verbindend verklaard kunnen worden, terwijl dit bijvoorbeeld niet het geval zal zijn voor akkoorden gesloten op sectoraal niveau.<sup>397</sup> Bij de autonome overheidsbedrijven beschikt het overkoepelende "Comité Overheidsbedrijven" reeds over de bevoegdheid om, bij eenstemmigheid van zijn aanwezige leden, collectieve overeenkomsten te sluiten. Deze collectieve overeenkomsten kunnen betrekking hebben op het personeelsstatuut en het syndicaal statuut en binden alle autonome overheidsbedrijven, die vertegenwoordigd zijn in het Comité Overheidsbedrijven. Bovendien kan de Koning, op voordracht van de ministers onder wie de betrokken autonome overheidsbedrijven ressorteren, een collectieve overeenkomst ook verbindend verklaren voor alle overheidsbedrijven die niet in het Comité Overheidsbedrijven vertegenwoordigd zijn.<sup>398</sup>

**213.** Ook al werd het reeds genoemde wetsontwerp niet aangenomen in de Kamer, toch wordt dit systeem af en toe toegepast in de huidige wetgeving, zoals in de wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen (afgekort: WAP). De wet stelt een protocol dat gesloten is in het bevoegde onderhandelingscomité, gelijk met een collectieve arbeidsovereenkomst.<sup>399</sup> Deze gelijktrekking was vooral belangrijk in het kader van aanvullende pensioenvoorzieningen voor het invoeren, wijzigen en opheffen van bepaalde soorten pensioenplannen. Desondanks, betekent deze gelijktrekking niet dat een protocol in het kader van de WAP over dezelfde juridische afdwingbaarheid beschikt als een collectieve arbeidsovereenkomst. Zo is het voor de WAP niet mogelijk om de juridische draagwijdte van een protocol, zoals bedoeld in de Wet Vakbondsstatuut, te wijzigen. Volgens DE WILDE heeft art. 7 WAP niet de bedoeling om de juridische grondslag van een protocol te wijzigen.<sup>400</sup>

## 5.4 Algemene "machtiging" in de Arbeidsovereenkomstenwet

**214.** Op dit moment zijn er verscheidene bepalingen in de Arbeidsovereenkomstenwet die het eenzijdig wijzigen van de arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel belemmeren. Zo is de werkgever volgens art. 20, 1<sup>o</sup> verplicht om de werknemer te doen arbeiden op de wijze, tijd en plaats zoals is overeengekomen. Bedingen die de werkgever het recht geven om de voorwaarden

---

<sup>396</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl.2, 358.

<sup>397</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl.2, 359.

<sup>398</sup> Art 31, §4 Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 27 maart 1991; P. QUERTAINMONT, "Les entreprises publiques autonomes. Un bilan de l'application de la loi du 21 mars 1991", *TBH* 1996, 504.

<sup>399</sup> Art. 3, §2, 4<sup>o</sup> Wet 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.

<sup>400</sup> I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl.2, 357.

van de arbeidsovereenkomst eenzijdig te wijzigen zijn volgens art. 25 nietig. Ook bedingen die strijdig zijn met de Arbeidsovereenkomstenwet zijn nietig, voor zover zij ertoe strekken de rechten van de werknemer in te korten of zijn verplichtingen te verzwaren. Deze bepalingen zorgen er dus voor dat een vlotte wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden belemmerd wordt.<sup>401</sup>

**215.** Volgens DE WILDE zou dit probleem verholpen kunnen worden door in de Arbeidsovereenkomstenwet een tweede lid toe te voegen aan art. 25 of door een nieuwe bepaling te creëren (bijvoorbeeld art. 25bis). Dergelijke toevoeging zou er voor zorgen dat de publieke werkgever – en ook de raad van bestuur van de autonome overheidsbedrijven – eenzijdige wijzigingen kan doorvoeren voor de uitvoering van collectieve afspraken die ook gelden voor het contractueel personeel. Dan zou art. 25 er als volgt kunnen uitzien:

*"Art. 25. Het beding waarbij de werkgever zich het recht voorbehoudt om de voorwaarden van de overeenkomst eenzijdig te wijzigen is nietig.*

*Voor de in artikel 1, tweede lid van deze wet bedoelde werknemers kan de werkgever de collectieve maatregelen uitvoeren die genomen worden na onderhandeling volgens de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel of volgens de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, zonder dat er sprake is van een ongeoorloofde eenzijdige wijziging van de arbeidsovereenkomst van de betrokken werknemers."*

**216.** Door een dergelijk lid toe te voegen aan art. 25 worden aan akkoorden die voortvloeien uit een bindend advies een dwingend karakter verleend, waardoor de raad van bestuur eenzijdig wijzigingen kan doorvoeren om de overeengekomen collectieve maatregelen uit te voeren. Wel vraagt DE WILDE zich terecht af of deze afwijkende bepaling voor de overheidscontractanten een toetsing aan het gelijkheidsbeginsel zou kunnen overleven. Dit is nog maar zeer de vraag.<sup>402</sup>

## **5.5 Andere (beperkte) suggesties**

### **5.5.1 Wijzigingsbeding in de arbeidsovereenkomst**

**217.** Uit voorgaande (*supra* randnummer 82) is reeds gebleken dat een wijzigingsbeding het mogelijk maakt voor de raad van bestuur om eenzijdig wijzigingen aan te brengen aan de loon- en arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel, maar slechts voor de niet-essentiële elementen.<sup>403</sup> Op die manier is het mogelijk om binnen zekere grenzen bepaalde wijzigingen te doen aan de toekomstige arbeidsvoorwaarden. Via het invoeren van een wijzigingsbeding in de

---

<sup>401</sup> Wet 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, BS 22 augustus 1978.

<sup>402</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidsperoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 313-314.

<sup>403</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 345.

arbeidsovereenkomst is het helaas niet mogelijk om de flexibiliteit van het contractueel personeel volledig gelijk te trekken met dat van de ambtenaren.<sup>404</sup>

**218.** Zo zou een wijzigingsbeding met betrekking tot de functie van het contractueel personeelslid er bijvoorbeeld als volgt kunnen uitzien:

*"Beide partijen gaan akkoord dat de functie van de werknemer geen essentieel bestanddeel van de arbeidsovereenkomst uitmaakt en dat aan de werknemer een andere taak gegeven kan worden, dewelke in overeenstemming is met zijn of haar opleiding en beroepsbekwaamheid."*

**219.** Wijzigingsbedingen die betrekking hebben op bepaalde looncomponenten vereisen een grote voorzichtigheid. Men moet goed opletten dat het in dat geval slechts om een bijkomstige loonvoorwaarde gaat. Meestal gaat het echter om een essentiële arbeidsvoorwaarde waarvoor geen geldig wijzigingsbeding gesloten kan worden. Alleen wanneer er overeenstemming is over het niet-essentiële karakter van een bepaalde loonvoorwaarde – zoals bijvoorbeeld een fietsvergoeding – is een geldig wijzigingsbeding toegelaten.<sup>405</sup>

## **5.5.2 Toevoegen van addenda**

**220.** Op dit moment is het voor de betrokken partijen perfect mogelijk om met wederzijdse toestemming de loon- en arbeidsvoorwaarden van de arbeidsovereenkomst te wijzigen. Dergelijke wijzigingen houden wel het risico in dat er individuele afwijkingen tussen de personeelsleden gecreëerd worden die moeilijk te verzoenen zijn met de benuttigingsgelijkheid en het *patere legem quam ipse fecisti*-beginsel. Met betrekking tot de autonome overheidsbedrijven is de raad van bestuur in dat geval dus afhankelijk van het individuele akkoord van het betrokken contractueel personeelslid.<sup>406</sup>

**221.** Het akkoord tussen de betrokken partijen over een bepaalde wijziging wordt bij voorkeur vastgelegd door het sluiten van een *addendum* bij de individuele arbeidsovereenkomst. De raad van bestuur van het betrokken overheidsbedrijf zou bij elke aanpassing van een rechtspositieregeling kunnen onderzoeken welke effecten dit heeft op het contractueel personeel en indien noodzakelijk, te onderhandelen met die personeelsleden om die overeenkomsten aan te passen door middel van die *addenda*. In dergelijke *addenda* worden zowel de voorgenomen aanpassingen van de loon- en arbeidsvoorwaarden als de datum van inwerkingtreding duidelijk beschreven. Dit is een zeer omslachtige procedure. Bovendien heeft de raad van bestuur steeds het individuele akkoord nodig van ieder contractueel personeelslid.<sup>407</sup>

---

<sup>404</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 310.

<sup>405</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 310-311.

<sup>406</sup> I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 319.

<sup>407</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 294-295.

### 5.5.3 Enkel strikt noodzakelijke bedingen in arbeidsovereenkomst

**222.** De raad van bestuur zou ook kunnen anticiperen op het *pacta sunt servanda*-beginsel door de inhoud van de individuele arbeidsovereenkomsten zo eenvoudig mogelijk te houden en te beperken tot het strikt noodzakelijke, zonder dat de geldigheid van de arbeidsovereenkomst in twijfel getrokken kan worden. We hebben reeds komen vast te stellen dat de publieke werkgever overeengekomen arbeidsvoorwaarden niet zomaar eenzijdig kan wijzigen. Door de individuele arbeidsovereenkomsten zo eenvoudig mogelijk te houden, wordt er vermeden dat er heel wat arbeidsvoorwaarden als “overeengekomen” beschouwd kunnen worden.<sup>408</sup>

**223.** Uiteraard gaan we met deze redenering iets te kort door de bocht. Ook al is dergelijke arbeidsovereenkomst geldig, toch is de kans groot dat dit aanleiding zal geven tot vele onduidelijkheden en onzekerheden. Om dergelijke onduidelijkheden uit de weg te gaan is het aangewezen, om een grondige toelichting te voorzien bij de rechtspositieregeling en de andere bepalingen die nuttig zijn voor het contractueel personeelslid. Tenslotte hebben we reeds aangehaald dat de schriftelijke arbeidsovereenkomst niet de enige bron van recht is. De overeengekomen arbeidsvoorwaarden kunnen ook uit andere elementen afgeleid worden, zoals bijvoorbeeld mondelinge afspraken.<sup>409</sup>

---

<sup>408</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, “De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het contractueel overheidspersoneel: paradoxale rigiditeit”, *VTOM* 2013, afl. 4, 73; I. DE WILDE, *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 382.

<sup>409</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 2014, 311-312.

## Conclusie

**224.** Vóór 1991 werden de collectieve arbeidsverhoudingen geregeld door de wet van 5 december 1968 voor de particuliere sector en door de wet van 19 december 1974 voor de publieke sector. In tegenstelling tot de juridisch bindende collectieve arbeidsovereenkomsten in de particuliere sector, voorziet de Wet Vakbondsstatuut slechts in de verplichting van de overheid om te onderhandelen of te overleggen met de representatieve vakorganisaties. De akkoorden die uit deze gesprekken voortvloeien leiden slechts tot protocollen met een politieke of morele waarde. In beginsel dienen de personeelsleden bij de overheid statutair tewerkgesteld te worden, waarbij de overheid steeds eenzijdig de rechtspositie van de ambtenaren moet kunnen wijzigen teneinde in te spelen op de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden. Vandaar dat er in de publieke sector in een collectief onderhandelings- en overlegsysteem voorzien werd dat verband houdt met de eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Dit maakte een volwaardige toepassing van de CAO-Wet in de publieke sector niet mogelijk, aangezien anders de eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsverhoudingen volledig aan banden gelegd zou worden.

**225.** Door verscheidene economische en technologische veranderingen kwam men tot het besef dat bepaalde federale overheidsbedrijven dringend gemoderniseerd diende te worden om te kunnen blijven concurreren met particuliere ondernemingen. Als gevolg van deze bezorgdheid, ontwikkelde de wetgever een heel nieuw kader voor enkele federale overheidsbedrijven. De wet van 21 maart 1991 gaf aan deze bedrijven een grotere autonomie en voorzag in een nieuw collectief overlegmodel dat als een "derde weg" tussen de CAO-Wet en de Wet Vakbondsstatuut loopt. Ook in dit model werd er voorrang gegeven aan de statutaire tewerkstelling, hetgeen verband hield met de taak van openbare dienst van de autonome overheidsbedrijven. Daarnaast oefenen de autonome overheidsbedrijven nog een reeks andere activiteiten uit die niet tot het domein van de gangbare organieke openbare diensten behoren. Opmerkelijk is dat de Wet Autonome Overheidsbedrijven geen onderscheid maakt tussen taken van openbare dienst en de andere taken. Buiten het principe van statutaire tewerkstelling, kan een autonoom overheidsbedrijf in bepaalde wettelijke gevallen ook personeelsleden aanwerven met een arbeidsovereenkomst.

**226.** Uit de wetgevingsanalyse is bovendien gebleken dat het essentiële verschil tussen het collectief overlegsysteem in de publieke sector en bij de autonome overheidsbedrijven hem zit in de juridische afdwingbaarheid van de gesloten akkoorden. Het in de publieke sector gesloten protocol is juridisch niet afdwingbaar, waardoor het geen rechtsregel op zich vormt en niet voor vernietiging vatbaar is. De raad van bestuur daarentegen, is gebonden door een advies van het paritair comité van het betrokken overheidsbedrijf, als dat advies aangenomen wordt met een tweederdemeerderheid. Dit heeft tot gevolg dat het eenzijdig wijzigen van de rechtspositie doorbroken wordt bij de autonome overheidsbedrijven. De raad van bestuur is gebonden door het advies, maar dient het nog steeds om te zetten in een eenzijdige administratieve rechtshandeling. In theorie beschikt de raad van bestuur nog altijd over een discretionaire bevoegdheid, maar wanneer bij het nemen van de uiteindelijke beslissing geen rekening wordt gehouden met het advies, is een beroep bij de Raad van State mogelijk. Uit voorgaande vaststellingen kan besloten worden dat een protocol in de publieke sector juridisch niet rechtstreeks afdwingbaar is, terwijl de

autonome overheidsbedrijven bij het nemen van de finale beslissing wel rekening moeten houden met het bindend advies. Dit heeft tot gevolg dat de vakorganisaties veel sterker staan bij de autonome overheidsbedrijven dan in de publieke sector. Ook al is de raad van bestuur gebonden door het advies, toch moet het dat advies wel nog goedkeuren. Juridisch gezien wordt het administratief en geldelijk statuut van de autonome overheidsbedrijven nog steeds gewijzigd door middel van een eenzijdige administratieve rechtshandeling.

**227.** Desondanks geeft men ook bij de autonome overheidsbedrijven aan de statutaire tewerkstelling nog steeds de voorkeur op grond van art. 29 Wet Autonome Overheidsbedrijven. Mede door de Copernicushervorming werden zowel in de publieke sector als bij de autonome overheidsbedrijven steeds meer overheidscontractanten aangeworven. Bij bepaalde autonome overheidsbedrijven zijn de statutair tewerkgestelden zelfs de minderheid geworden. Doordat in de publieke sector nog steeds protocollen gesloten worden die aanpassingen van het administratief en geldelijk statuut van ambtenaren tot gevolg hebben, diende ik te onderzoeken of de overheid ook de loon- en arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractanten eenzijdig kon wijzigen.

**228.** In het gemeen arbeidsrecht geldt het *pacta sunt servanda*-beginsel, dat voortvloeit uit art. 1134 BW en wordt herhaald in art. 20, 1<sup>o</sup> Arbeidsovereenkomstenwet. Hetgeen de partijen in een arbeidsovereenkomst zijn overeengekomen, strekt de partijen tot wet. Op dit beginsel zijn er enkele – weliswaar beperkte – afwijkingen mogelijk. Zo is het toegelaten om in de arbeidsovereenkomst een wijzigingsrecht – het zogenaamde “*contractueel ius variandi*” – voor de werkgever te bedingen door middel van een wijzigingsbeding, maar enkel voor niet-essentiële arbeidsvoorwaarden. Bij gebrek aan een wijzigingsbeding is het *ius variandi* van de werkgever in beginsel beperkt tot niet-overeengekomen arbeidsvoorwaarden. Naast enkele wijzigingen op basis van wettelijke gronden, beschikt men in het gemeen arbeidsrecht over een specifiek incorporatiemechanisme, de zogenaamde wettelijke conversie. In de particuliere sector kunnen de arbeidsvoorwaarden van de werknemers op een collectieve manier gewijzigd worden door middel van een juridisch bindende collectieve arbeidsovereenkomst.

**229.** Uit de rechtspraakanalyse is gebleken dat ook met betrekking tot het contractueel personeel in de publieke sector voorrang moet gegeven worden aan het *pacta sunt servanda*-beginsel. Wijzigingen aan de rechtspositieregeling werken dus niet automatisch door in de individuele arbeidsovereenkomst van de contractuele personeelsleden. Via een wijzigingsbeding is het mogelijk om het veranderlijkheidsbeginsel – en de daarmee samenhangende eenzijdige wijzigbaarheid – onrechtstreeks te laten doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomst, maar enkel voor de niet-essentiële loon- en arbeidsvoorwaarden. Ook voor het *ius dominandi* wordt over het algemeen aangenomen dat het niet ruimer geïnterpreteerd mag worden voor een overheidscontractant dan voor een gewone werknemer. Uit de resultaten van mijn onderzoek is bovendien gebleken dat de wettelijke conversie – voortvloeiend uit art. 11 en 23 CAO-Wet – geen toepassing vindt in de publieke sector. Het gebrek aan dergelijk systeem in de Wet Vakbondsstatuut beperkt aanzienlijk de eenzijdige wijzigbaarheid door de overheid van overeengekomen loon- en arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant. De Wet Vakbondsstatuut bevat hiervoor geen grondslag.

**230.** Ook in de Wet Autonome Overheidsbedrijven ontbreekt een soortgelijke bepaling als in de CAO-Wet. Dit heeft tot gevolg dat ook in dit collectief overlegsysteem een aanpassing aan de rechtspositieregeling niet automatisch doorwerkt in de individuele arbeidsovereenkomst van het contractueel personeel. De verplichting om het bindend advies te volgen staat immers los van de mogelijkheid om eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van een overheidscontractant te wijzigen. Vanuit juridisch oogpunt geeft het volgen van de procedure in de Wet Autonome Overheidsbedrijven de raad van bestuur geen vrijgeleide om de loon- en arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel eenzijdig te wijzigen. Net als de overheidswerkgever, kan de raad van bestuur geen gebruik maken van een systeem van wettelijke conversie zoals in de particuliere sector. Dit heeft tot gevolg dat voor de meerderheid van het personeel van de autonome overheidsbedrijven de aanpassingen aan de rechtspositieregeling niet automatisch doorwerken in hun individuele arbeidsovereenkomst.

**231.** Het gebrek aan doorwerking van aanpassingen aan de rechtspositieregeling in de individuele arbeidsrelatie zou opgelost kunnen worden door in de Wet Autonome Overheidsbedrijven een artikel in te voegen, waardoor bepalingen van de individuele arbeidsovereenkomst, die in strijd zijn met een uit een bindend advies voortvloeiend akkoord, nietig zijn. Met dit voorstel kan de raad van bestuur eenzijdig wijzigingen aanbrengen aan de overeengekomen loon- en arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel. Keerzijde van de medaille is dat er een nieuw "publiekrechtelijk arbeidsrecht" gecreëerd wordt, naast het ambtenarenrecht en het privaatrechtelijk arbeidsrecht. Het contractueel personeel bij de autonome overheidsbedrijven zouden zich hierdoor opnieuw in een bijzondere juridische constellatie bevinden. Een andere mogelijkheid zou zijn om in de Arbeidsovereenkomstenwet een extra lid toe te voegen aan art. 25 (het verbod van een eenzijdig wijzigingsbeding) dat voorziet in een afwijking voor het contractueel personeel van de autonome overheidsbedrijven. Dit zou de raad van bestuur toelaten om eenzijdige wijzigingen te doen ter uitvoering van de akkoorden die voortvloeien uit het bindend advies. Tenslotte is het ook mogelijk om bij gemotiveerd en in ministerraad overlegd Koninklijk Besluit de CAO-Wet uit te breiden tot de autonome overheidsbedrijven. Indien men opteert om de CAO-Wet enkel uit te breiden ten aanzien van het contractueel personeel, schuilt het gevaar er in dat de loon- en arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel en de statutairen steeds verder uit elkaar zal groeien. Indien men de CAO-Wet ook wil uitbreiden tot de ambtenaren, blijkt uit buitenlandse voorbeelden dat dit onvermijdelijk gepaard zal gaan met het vervangen van de statutaire tewerkstelling door de arbeidsovereenkomst.





## Bibliografie

### Wetgeving

Wet 24 mei 1921 tot waarborging der vrijheid van vereniging, *BS* 28 mei 1921.

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

Ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer, 1989-90, nr. 1287/1.

Ontwerp van wet van 9 oktober 2001 tot wijziging van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en van de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1435/1.

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

Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *Parl.St.* Kamer, 1970-71, nr. 889/1.

Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, *Parl.St.* Senaat, 1992-93, nr. 661/1.

Adv. RvS bij ontwerp van wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1.

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

Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St.* Senaat, 1966-67, nr. 148.

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

Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St.* Senaat, 1966-67, nr. 148.

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

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

RB 11 juli 1949 houdende syndicaal statuut van het rijkspersoneel, *BS* 27 juli 1949.

CAO nr. 109 van 12 februari 2014 betreffende de motivering van het ontslag.

KB 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, *BS* 22 juni 1955.

KB 27 juli 1961 tot wijziging van sommige bepalingen van Titel IV van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel en tot intrekking van de wet van 28 februari 1961 houdende aanvulling van artikel 75 van de gemeentewet, *BS* 29 juli 1961.

KB 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel., *BS* 20 oktober 1984.

KB 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.

Decr. VI. 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.

Memorie van Toelichting bij het ontwerp van Decr. VI. 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. 731/1, 15.

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

KB 1 februari 1993 tot bepaling van de bijkomende of specifieke opdrachten in de federale overheidsdiensten, de programmatorische overheidsdiensten en de diensten die ervan afhangen, alsook in sommige instellingen van openbaar nut, *BS* 25 februari 1993.

Wet 16 december 2015 tot wijziging van de Wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 12 januari 2016.

Wet 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.

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

Memorie van Toelichting bij het ontwerp van Decr. VI. tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 2014-2015, nr. 1287/001.

Voorstel van Bijz.Wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur (Sint Michielsakkoord), parl. St. *Senaat* 1992-93, nr. 558/1, 44.

KB 10 april 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *BS* 30 april 2014.

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

Rechtspraak

Cass. 13 april 1987, *Arr. Cass.* 1986-87, 1094.

Cass. 14 oktober 1991, *RW* 1991-92, 809.

RvS 24 februari 1992, nr. 38.809, Naessens.

Cass. 20 december 1993, *Arr. Cass.* 1992-93, 1085.

Cass. 13 oktober 1997, [www.juridat.be](http://www.juridat.be).

RvS 30 maart 1999, nr. 79.561, Van Obergen.

RvS 18 oktober 2000, nr. 90.289, Moreau.

RvS 18 oktober 2000, nr. 90.291, Fagard.

Arbh. Brussel 18 april 2001, AR 39.912, *onuitg.*

RvS 10 maart 2003, nr. 116.818, *RW* 2003-04, 540.

Arbrb. Dinant, 27 mei 2003, *Soc. Kronieken* 2004, 114.

Arbh. Luik 10 juni 2004, AR 7.248/2002, *onuitg.*

Cass. 22 november 2004, *RW* 2005-06, 259-260.

Cass. 24 februari 2005, *Rev. Dr. Comm.* 2005, afl. 4, 40, noot B. LOMBAERT.

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

RvS 26 oktober 2006, nr. 164.148, Grandmaire.

RvS 26 mei 2008, nr. 183.368, Denderleeuw.

Arbh. Antwerpen 7 oktober 2008, AR 2070223, *onuitg.*

RvS 21 november 2008, nr. 188.123, Maes.

RvS 31 maart 2009, nr. 192.102, Bequet.

Antwerpen 19 oktober 2009, AR 2007/AR/3254, *onuitg.*

RvS 29 maart 2010, nr. 202.461, Algemene Centrale der Openbare Diensten.

RvS 15 juli 2010, nr. 206.654, La Centrale Générale des services Publics.

Arbh. Brussel 8 november 2010, *JTT* 2011, 118.

RvS 9 mei 2011, nr. 213.046, De Bruycker.

RvS 31 januari 2012, nr. 217.610, Deckers.

RvS 11 december 2012, nr. 221.679, De Vos.

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

Cass. 16 september 2013, [www.juridat.be](http://www.juridat.be).

RvS 1 februari 2016, *TBP* 2016, 428-430.

RvS 2 mei 2016, nr. 234.607, De Coster.

RvS 2 mei 2016, nr. 234.608, De Coster.

GwH 30 juni 2016, nr. 2016/101.

RvS 31 januari 2017, nr. 237.250, Nv Wemmel Square.

### Rechtsleer

#### **boeken**

ALEN, A. en DEVROE, W., *Verzelfstandiging van bestuurstaken in België, Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1999, 172 p.

BAETEN, S., *De overheid als ondernemer*, Brugge, die Keure, 2003, 543 p.

BLANPAIN R., *Hebben de vakbonden nog een toekomst? De vrijheid van vakvereniging naar internationaal, Europees en Belgisch recht*, Brugge, die Keure, 2012, 208 p.

BOUCKE, T. En VANDAELE, K. , *Het sociaal overleg in België: De loonnorm als fetisj*, Gent, Academia Press, 2003, 86 p.

CALUWAERT, K., "De bevoegdheidsoverdrachten inzake het openbaar ambt", in ALEN, A., DALLE, B., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J. en VERRIJDT, W. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 521-533.

CUYPERS, D. en DEJONGHE, D., *Ontslagmotivering en kennelijk onredelijk ontslag*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 58 p.

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

DAMAR, M., "entreprises publiques autonomes: le pari de la troisième voie pour 120.000 travailleurs", in X, *Les entreprises publiques autonomes. La nouvelle loi du 21 mars 1991*, Brussel, Bruylant, 1992, 163-170.

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. en LOMBAERT, B., "De juridische grondslag van de arbeidsverhoudingen tussen de overheid en haar personeel" in ANDERSEN, R. en LEUS, K. (eds.), *Hervorming van het openbaar ambt*, Brugge, die Keure, 2002, 81-125.

DE BECKER, A., "Collectieve verhoudingen in de publieke sector: van eenzijdigheid naar wederkerigheid?", in VAN DE PUTTE, M. en CLEMENT, J. (eds.), *Liber Amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, 167-187.

DE BECKER, A., "Het ontslag van arbeidscontractanten in de publieke sector" in RIGAUX, M. en RAUWS, W. (eds), *Actuele problemen van het arbeidsrecht 8. Actualia van het ontslagrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 145-178.

DE CUYPER, P., LOUSCH, V., VAN GYES, G. en SPINEUX, A., *Participatief management en de sturing van verandering in de Belgische overheidssector: case studies*, Gent, Academia Press, 2003, 224 p.

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

DE VOS, M., *Loon naar Belgisch arbeidsovereenkomstenrecht*, Antwerpen, Maklu, 2001, 1603 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. (eds.), *De rechtspositie van het overheidspersoneel in beweging*, Brussel, La Chartre, 2015, 66-86.

DE WILDE, I., AERTS, S. en JANVIER, R., *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Brugge, Die Keure, 2014, 327 p.

DE WILDE, I., *Flexicurity in de publieke sector: een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2016, 453 p.

DECONYNCK, M., *Diensten voor preventie en bescherming op het werk: Tweede bijgewerkte editie*, Gent, Larcier, 2008, 360 p.

DELPEREE, F. en HOREVOETS, C. (eds.), *Contractuele personeelsleden bij regionale overheden*, Brussel, Bruylant, 1998, 276 p.

DERIDDER, L., "De beheerscontracten in federaal, Communautair en gewestelijk perspectief", in BAETEN, S., BYTTEBIER, K. en LEUS, K., *Onderneming van publiek recht*, Antwerpen, Maklu, 2000, 269-303.

DHONDT, J., *Nieuw syndicaal statuut in de overheidssector*, Brugge, die keure, 1986, 80 p.

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

FRANCHIMONT, A., "Psychosociale risico's en grensoverschrijdend gedrag op het werk", in HENDRICKX, F. en ENGELS, C. (eds.), *Arbeidsrecht – deel 2*, Brugge, die Keure, 2015, 317-368.

GEHLEN, S., "La carrière" in Sarot, J., *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, 259-324.

GEVERS, P. (eds.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*, Brugge, Die Keure, 1987, 287 p.

HEYLEN, D., VERREY, I. en VERMEULEN, L., *De beëindiging van de arbeidsovereenkomst onder het eenheidsstatuut*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 184 p.

HUMBLET, P. en JANVIER, R., *Ambtenarenrecht – I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, p. 299.

HUMBLET, P. en RIGAUX, M., *Synopsis van het Belgische arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 410 p.

HUMBLET, P., "Genese en evolutie van de C.A.O.-Wet", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 57-66.

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

JACOB, S., *Le statut syndical de la Fonction publique*, Brussel, Crisp, 2013, 50 p.

JACQMAIN, J., "Le statut du personnel des entreprises publiques autonomes", in DE BRUYCKER, P. (ed.), *Les entreprises publiques autonomes*, Brussel, Bruylant, 1992, 171-193.

JACQMAIN, J., "Les relations collectives dans le secteur public", in JACQMAIN, J. (ed.), *Une terre de droit du travail*, Brussel, Bruylant, 2005, 383-409.

JANVIER, J. en HUMBLET, P., *Ambtenarenrecht I. Vakbondsstatuut*, Brugge, die Keure, 2003, 375 p.

JANVIER, R. en DE WILDE, I., "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector", in HUMBLET, P. en VAN REGENMORTELE, A., *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 91-117.

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

JANVIER, R., "Gezocht contractant voor een overheidsdienst, met bereidheid tot onzekerheid over zijn/haar rechtspositie" in DELPÉRÉE, F. (ed.), *Contractuele personeelsleden bij de regionale overheden*, Brussel, Bruylant, 1998, 191-223.

JANVIER, R., "Over overheden, contractanten en ambtenaren: geen vrijblijvende "ménage à trois", in DE VOS, M. en PLETS, I. (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 1-35.

JANVIER, R., "Toepassingsgebied van de C.A.O.-Wet", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 85-110.

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

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

LEUS, K., "Een klassiek bestuursrechtelijke benadering van het verschijnsel "verzelfstandiging" van openbare diensten: naar een nieuw evenwicht tussen autonomie en centrale sturing" in X, *Liber Amicorum Prof. Dr. G. Baeteman*, Antwerpen, Kluwer, 1997, 585-624.

LOMBAERT, B., "La distinction entre régime statutaire et régime contractuel est-elle encore pertinente? Faut-il repenser la nature juridique de la relation de travail dans la fonction publique", in DEPREE, S. en MOLITOR, C. (eds.), *Etat des lieux de la fonction publique*, Brussel, Bruylant, 2005, 61-108.

LUCAS, A., *De Wet Vakbondsstatuut in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2013, 209 p.

MAGERMAN, K., *Loonvoorwaarden wijzigen. Flexibiliteit in loon en loonvoordelen*, Brugge, die Keure, 2010, 312 p.

MARKEY, L., *Les relations collectives dans le secteur public: de la concertation à la protestation*, Waterloo, Kluwer, 2014, 168 p.

OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A., *Ambtenarenrecht II. Rechtspositieregeling. Algemene beginselen van ambtenarentuchtrecht*, Brugge, die Keure, 2011, 674 p.

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



- PEREMANS, E., "Les relations sociales" in Sarot, J., *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, 597-667.
- PERTRY, V. en SICHEN, P., "Binding en afdwingbaarheid van de normatieve bepalingen", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 150-230.
- PLETS, I., "De penetratie van het overheidsstatuut door de arbeidswetgeving", in DE VOS, M. en PLETS, I. (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 37-85.
- QUERTAINMONT, P., "Les objectifs de la loi du 21 mars 1991", in DE BRUYCKER, P., *Les entreprises publiques autonomes. La nouvelle loi du 21 mars 1991*, Brussel, Bruylant, 1992, 65-88.
- REYNIERS, K., "Bronnen van het arbeidsrecht", in HENDRICKX, F. en ENGELS, C., *Arbeidsrecht – deel 1*, Brugge, die Keure, 2015, 91-123.
- SALOMEZ, K., "De hiërarchie van de rechtsbronnen in het arbeidsrecht", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 248-274.
- VAN BEVER, A., "Wijziging van arbeidsvoorwaarden", in HENDRICKX, F. en ENGELS, C., *Arbeidsrecht – deel 2*, Brugge, die Keure, 2015, 93-122.
- 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 VAN EECKHOUTTE, W. en RIGAUX, M. (eds.), *Sociaal recht niets dan uitdagingen. Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1995-96*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 11-70.
- VAN PUTTEN, M., *Het arbeidsrecht en de onderneming*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 885 p.
- VAN PUYVELDE, I., "De amplitude van de wilsautonomie", in HUMBLET, P. en VAN REGENMORTEL, A., *Markante standpunten: opstellen opgedragen aan Prof. Dr. M. Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 295-316.
- 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.
- VAN PUYVELDE, I., *Aanpasbaarheid van de bedongen arbeid als modaliteit van vastheid van betrekking*, Brugge, die Keure, 2016, 506 p.
- VAN REGENMORTEL, A. (eds.), *Handboek Welzijn op het werk: Juridische aspecten*, Brugge, die Keure, 2015, 478 p.
- VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 1625 p.

VANDENDRIESSCHE, F., "Het toepassingsgebied van de beginselen van behoorlijk bestuur", in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 35-65.

VANDENDRIESSCHE, F., *Publieke en particuliere rechtspersonen*, Brugge, die Keure, 2004, 531 p.

VENY, L., M., CARLENS, I., DE VOS, N., A. en VERBEECK, B. , *Grondslagen van publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 590 p.

VRANCKX, A., *Administratieve rechtshandelingen*, Adm. Lex., 1961, nr. 9.

### **Bijdragen in tijdschriften**

CROIMANS, B. en DE LAET, J., "Eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden op grond van het instructierecht?", *TSR* 2010, afl. 2, 501-523.

DE BECKER, A. en DECKERS, K., "Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de huidige stand van zaken in Nederland", *Tijdschrift Recht & Arbeid* 2013, afl. 4, 1-10.

DE BECKER, A., "Autonomie en keuzevrijheid voor de tewerkstelling bij de gemeenten: wat zijn de gevolgen van dit nagenoeg onbegrensd vertrouwen?", *T.Gem.* 2016, afl. 4, 219-233.

DE BECKER, A., "De impact van de rechtsmachtverdeling tussen de Raad van State en de gewone (arbeids)rechter bij geschillen in personele aangelegenheden in de publieke sector", *TSR* 2015, 187-209.

DE BECKER, A., "De invloed van de rechtspraak en de regelgeving van de Europese Unie op de rechtspositie van het Belgische overheidspersoneel", *CDPK* 2010, 417-436.

DE BECKER, A., "De kroniek van het Belgische Ambtenarenrecht 1999-2008", *RW* 2008-09, afl. 28, 1154-1182.

DE BECKER, A., "Hoe de sneltrein een boemeltrein werd: de invloed van het arrest Jadot op de Copernicushervorming", *CDPK* 2007, 39-61.

DE SOMER, S., LAMBRECHT, S. en VERBEECK, V. "De toepasselijkheid van algemene publiekrechtelijke regelgeving en beginselen op autonome overheidsbedrijven, IVA's en EVA's", *TBP* 2011, 4-33.

DE WILDE, I. en JOASSART, P., "La modification unilatérale des conditions de travail du personnel contractuel: l'impossible alchimie", *TSR* 2015, afl. 2, 73-99.

DE WILDE, I., "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 2: Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, afl. 2, 338-370.

DE WILDE, I., "Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? – De (eenzijdige) wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de arbeidscontractant", *RW* 2016-17, afl. 35, 1363-1376.

DE WILDE, I., AERTS, S. en JANVIER, R., "De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het contractueel overheidspersoneel: paradoxale rigiditeit", *VTOM* 2013, afl. 4, 63-80.

DECKERS, K., "Publiekrechtelijke afwijkingen van het vennootschapsrecht voor autonome overheidsbedrijven: evolutie 1991-2014 aan de hand van de casus van bpost", *TBP* 2014, 232-246.

DEVROE, W., "Deugdelijk bestuur van overheidsondernemingen (autonome overheidsbedrijven, publiekrechtelijke naamloze vennootschappen)", *TRV* 1998, 461-491.

GENNEN, J., "Le statut syndical dans les services publics", *JTT* 1975, 129-136.

GILLET, E., "Très brève relation de la carrière d'un agent contractuel dan la fonction publique locale", *Rev.dr.Commun.* 2003, afl. 4, 35-46.

GUNDT, N. en RAUWS, W., "De wijziging van arbeidsovereenkomsten volgens Frans, Belgisch en Nederlands recht", *TSR* 2010, 205-263.

HUBERLANT, C., "La situation juridique du personnel des institutions parastatales", *RJDA* 1960, 121-122.

HUMBLET, P., "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Een tweeluik. Deel 1: Morceau de fantaisie", *TSR* 2015, 323-337.

HUMBLET, P., "Ius dominandi of ius variandi: what's in a name?", *RW* 1994-95, afl. 8, 241-242.

MATTHIJS, H., "De federale overheidsbedrijven: een analyse van de Wet van 21 maart 1991", *TBP* 2000, 425-448.

PIERREUX, D., "Ondernemings-cao's met minder gunstige loonvoorwaarden en het belang van de neerlegging", *Or.* 2008, afl. 9, 249-260.

QUERTAINMONT, P., "Les entreprises publiques autonomes. Un bilan de l'application de la loi du 21 mars 1991", *TBH* 1996, 501-512.

SCHELSTRAETE, B., "Aandachtspunten inzake de grondwettelijke vrijheden van ambtenaren", *CDPK* 2011, 402-423.

SMITS, M., "Impliciete verbreking van de arbeidsovereenkomst en het ius variandi", *RW* 1986-87, 1041-1068.

VALKENEERS, R., "Zijn de beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing op arbeidscontracten in de publieke sector?", *TSR* 2014, afl. 3, 309-367.

VAN BEVER, A., "Goede trouw en belangenafwegingen in het arbeidsrecht. Toepassing op de wijziging van arbeidsvoorwaarden", *TSR* 2010, 469-533.

VAN TEMSCHE, M. en SCHATTEMAN, S., "De wetgeving 'preventie van psychosociale risico's op het werk': enkele krachtlijnen", *TORB* 2014, afl. 3, 53-57.

VANDENDRIESSCHE, F. en DEGREEF, C., "De opheffing van regelmatige rechtsverlenende bestuurshandelingen met individuele draagwijdte: een brug te ver (noot onder RvS 29 mei 2009)", *RABG* 2009, afl. 16, 1119-1122.

### **Internetbronnen**

DE ROO, M., *Bpost maakt zich op voor privatisering*, [www.tijd.be/nieuws/archief/Bpost-maakt-zich-op-voor-privatisering/9764637](http://www.tijd.be/nieuws/archief/Bpost-maakt-zich-op-voor-privatisering/9764637).

FORNOVILLE, C. en DELVOIE, J., *Proximus en Bpost stap dichterbij privatisering*, [www.eubelius.com/nl/spotlight/proximus-en-bpost-stap-dichterbij-privatisering](http://www.eubelius.com/nl/spotlight/proximus-en-bpost-stap-dichterbij-privatisering).

X, *Steeds minder statutair personeel bij overheidsbedrijven*, <http://trends.knack.be/economie/beleid/steeds-minder-statutair-personeel-bij-overheidsbedrijven/article-normal-444665.html>.

# Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:  
**<b>Collectief overleg bij de autonome overheidsbedrijven: een werkbaar model?</b>**

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

Jaar: **2017**

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 de Paar, Davy**

Datum: **11/05/2017**